

Ulrich Schneider

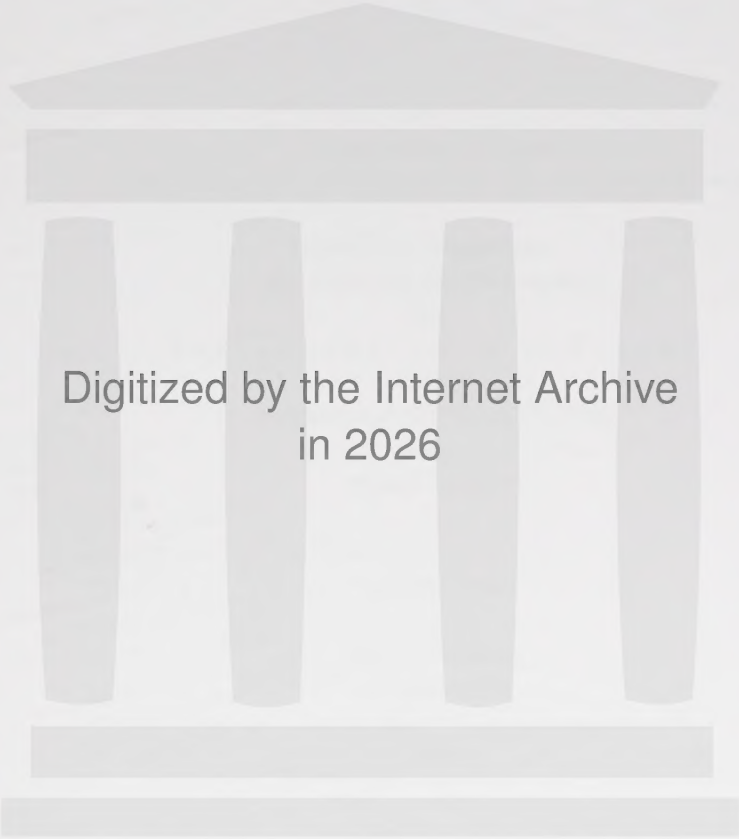
JUGENDHILFERECHTSREFORM

Eine Fallanalyse zur Jugendpolitik
der 70er und 80er Jahre

Disbui. Münster

1988





Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554807_0017

Erziehungswissenschaft

Jugendhilfrechtsreform

- Eine Fallanalyse zur Jugendpolitik der 70er und 80er Jahre

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades

der

P h i l o s o p h i s c h e n F a k u l t ä t

der

Westfälischen Wilhelmsuniversität

zu

Münster (Westf.)

vorgelegt von

Ulrich Schneider

aus Oberhausen

1988

Tag der mündlichen Prüfung: 31. 10. 1988

Dekan: Prof. Dr. G. Kauffmann

Referent: Prof. Dr. D. Sengling

Korreferent: Prof. Dr. G. Hansen

INHALTSVERZEICHNIS:

Verzeichnis der Abkürzungen	1
Einleitung	3

TEIL 1

ENTWICKLUNG EINES MAKROTHEORETISCHEN ZUGANGS ZUR JUGENDHILFEPOLITIK

1. Eine gesellschaftstheoretisch-funktionale Bestimmung von Jugendpolitik . .	8
1.1. Der gesellschaftstheoretisch-funktionale Zugang zu Politik	12
1.1.1. Das Organisationsprinzip der kapitalistischen Gesellschaft . .	13
1.1.2. Die Probleme der stets identischen Reproduktion des Systems und die Funktionen staatlichen Handelns	15
1.2. Jugendhilfepolitik im gesellschaftstheoretisch-funktionalen Zugriff .	24
1.2.1. Zum Phänomen der Ressortierung und dem Problem der begrifflichen Bestimmung von Jugendpolitik	24
1.2.2. Jugendhilfepolitik und die Probleme der stets identischen Reproduktion des Systems	29
1.2.3. Qualitäten und Eckqualitäten kapitalistischer Jugendhilfe . .	33
2. Die historische Erweiterung des gesellschaftstheoretisch-funktionalen Zugangs	46
2.1. Das Konstrukt "Spätkapitalismus"	50
2.2. Staatliches Handeln als integrative Politik	52
2.3. Vehikel integrativer Politik	61
3. Polit-strategische Paradigmata in der Entwicklung der BRD. Eine historische Einordnung integrativer Politik	65
3.1. Die Politik des "muddlingh through"	65
3.2. Krise und Wende zum integrativen Paradigma	67
3.3. Die sozialliberale Koalition und der Durchbruch integrativer Politik	69

TEIL 2
DIE JUGENDHILFERECHTSREFORM
IM KONTEXT BUNDESREPUBLIKANISCHER JUGENDPOLITIK 75

1.	Jugendpolitik als korporatistische Prozeß- und Verteilungspolitik	75
2.	Die Kritik an der überkommenen Jugendhilfepolitik und das Konzept offensiver Jugendhilfe als Vehikel integrativer Politik	82
3.	Jugendpolitische Initiativen der sozialliberalen Koalition als integrative Jugendpolitik	94
4.	Der "Gedanke" der Jugendhilfrechtsreform im "Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes"	104
4.1.	zentrale Neuerungen im Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes	107
4.2.	der Diskussionsentwurf, offensive Jugendhilfe und integrative Politik	117
4.3.	Der Diskussionsentwurf und die Eckqualitäten kapitalistischer Jugendhilfe	126

TEIL 3
DAS SCHEITERN INTEGRATIVER POLITIK,
DIE STRUKTURALISTISCHE ERWEITERUNG
DES GESELLSCHAFTSTHEORETISCH-FUNKTIONALEN ZUGANGS UND
DIE POLITIK DES ABWURFS VON ORGANISATIONSMITTELN 134

1.	Konzeption und Scheitern sozialliberaler Wirtschafts- und Sozialpolitik .	137
1.1.	Die Logik des Keynesianismus	138
1.2.	Konzept und Realität	140
1.3.	Wirtschaftsstrukturelle Restriktionen keynesianischer Globalsteuerung und expansiver Sozialpolitik	146
2.	Die historische Unmöglichkeit funktionalen staatlichen Handelns, die strukturalistische Erweiterung der Politökonomie und die Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln	155
2.1.	Die Dysfunktionalität neoklassischer Wirtschaftspolitik	158
2.2.	Die strukturalistische Erweiterung der Politökonomie und die Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln als neues politstrategisches Paradigma	168
2.3.	Vehikel einer Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln	184
3.	Die historische Wende zum neuen Paradigma	188
3.1.	Die Politik der SPD-FDP-Koalition ab Mitte der 70er Jahre und die Wende zur Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln	188
3.2.	Die "Wende-Regierung" und der Durchbruch der neuen Strategie . .	200

TEIL 4

DAS SCHEITERN DER JUGENDHILFERECHTSREFORM

204

1.	Die Angleichung der Reform an das neue Paradigma des Abwurfs von Organisationsmitteln	204
1.1.	Die Vehikel einer Jugendhilferechtpolitik des Abwurfs von Organisationsmitteln - Zur konservativen Kritik an den Entwürfen für ein neues Jugendhilfegesetz	207
1.2.	Der Niederschlag der konservativen Kritik in den Entwürfen für ein neues Jugendhilferecht und die Annäherung an die Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln	213
1.2.1.	Privatisierung von Problemlagen und Hilfen	214
1.2.2.	Konfliktverbot, Unterdrückung alternativer Funktionslogiken und Kontrolle	223
1.2.3.	Neujustierung der Rolle des Staates und Rückkehr zur alten korporatistischen Prozeß- und Verteilungspolitik	226
2.	Das Novellierungsvorhaben der CDU/CSU-FDP-Koalition	230
	Resüme und weiterführende Fragen.	237
	Literatur.	247
	Anhang	265

Verzeichnis des Anhangs:

A 1:	Chronologie zur Jugendhilferechtsreform	186
A 2:	Grafik: BSP-Zuwachs (real), Preise (Zuwachs i. Vgl. z. Vorjahr) und Arbeitslosenquote 1967 - 1982	188
A 3:	Grafiken: Warenausfuhr der Bundesrepublik in Mrd. DM BSP und Ausfuhr (nominal) - Veränderung i. Vgl. z. Vorjahr 1969 - 1984.	189
A 4:	Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität.	190
A 5:	Haushaltsstrukturgesetz 1975	190
A 6:	Grafik: Entwicklung der Anteilsstruktur der Investitionsarten	191
A 7:	Grafik: Beschäftigte, Umsatz, effekt. Nettoproduktionsvolumen in der Industrie - Veränderung i. Vgl. z. Vorjahr 1974 - 1976 Arbeiter, Beschäftigte, Umsatz, effekt. Nettoproduktionsvolumen, Bruttoanlageinvestitionen, Bruttoanlagevermögen, Nettoinvestitions- produktivität, Produktivität in der Industrie 1974 - 1976. Grafik: BSP-Zuwachs und Produktivitätszuwachs 1969 - 1984	191
A 8:	Grafik: Reallohnposition 1967 - 1980	192
A 9:	Maßnahmen im Rahmen der Operation '82	193
A 10:	Grafiken: Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit und Nettolohn und -gehaltssumme - Veränderung i. Vgl. z. Vorjahr. Brutto- und Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen - Veränderung i. Vgl. z. Vorjahr.	194
A 11:	Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik Anteilsstruktur der Ausgaben der BA im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik Grafik: dto.	196
A 12:	Arbeitsmarktpolitische Beschlüsse in der Krise.	197
A 13:	Grafiken: Entwicklung der Anteilsstruktur von Arbeitslosengeldempfängern, Arbeitslosenhilfebeziehern und reg. Arbeitslosen ohne Leistungsansprüche Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt absolut und Anteil an Gesamtzahl der Leistungsempfänger	198
A 14:	Haushaltsdaten 1983 - 1990.	199
A 15:	Reduktionen im sozialen Netz und Mehrbelastung der Beitragszahler unter der CDU/CSU-FDP-Koalition	200
A 16:	Ausgabenausweitungen im sozialen Netz unter der CDU/CSU-FDP - Koalition.	204
A 17:	Finanzielle Auswirkungen von steuerlichen Maßnahmen bei direkten und indirekten Steuern - Dezember 1982 bis Dezember 1985. Be- und Entlastungswirkungen von Steuerrechtsänderungen ab Okt. 1982 nach Steuerpflichtigengruppen im Entstehungsjahr.	207
A 18:	Langfristige Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.	210
A 19:	Sozialhilfe und Hilfen für besondere Gruppen - Maßnahmen durch die CDU/CSU-FDP-Koalition	213
A 20:	Grafiken: Zuwachs Ausgaben nach dem BSHG (nominal) und Zuwachs Leistungsempfänger Zuwachs Leistungsempfänger und Zuwachs Ausgaben nach dem BSHG (real) Zuwachs Bezieher von HLU und Ausgaben für HLU (nominal) Zuwachs Bezieher von HLU und Zuwachs Ausgaben für HLU (real) Zuwachs Leistungen der BAA insg. (nominal) und Zuwachs reg. Arbeitslose Zuwachs Leistungen der BAA insg. (real) und Zuwachs reg. Arbeitslose Zuwachs Ausgaben der BAA für Arbeitslosengeld (nominal) und Zuwachs reg. Arbeitslose Zuwachs Leistungen der BAA für Arbeitslosengeld (real) und Zuwachs reg. Arbeitslose	215
A 21:	Bau-/Wohnungspolitik 1983 - 1986.	219
		220

Abkürzungsverzeichnis:

AEJ	Arbeitsgemeinschaft der evangelischen Jugend
AFET	Allgemeiner Fürsorge- und Erziehungstag
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AGJ	Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe
AGJJ	Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BAA	Bundesanstalt für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAGdLJA	Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter und über- örtlichen Erziehungsbehörden
BAG-JAW	Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendaufbauwerk
Bay UK	Bayrisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus
BDA	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGB-E	Bürgerliches Gesetzbuch - Entwurf
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BJP	Bundesjugendplan
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMJFG	Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit
BR	Bundesrat
BSP	Bruttosozialprodukt
Bv KSv	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DBJR	Deutscher Bundesjugendring
DE	Diskussionsentwurf
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DRB	Deutscher Richterbund

DV Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge

DVPW Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft

DW Diakonisches Werk

EKD evangelische Kirche in Deutschland

EREV Evangelischer Erziehungsverband

FE Fürsorgeerziehung

FEH Freiwillige Erziehungshilfe

GG Grundgesetz

IGFH Internationale Gesellschaft für Heimerziehung

JA Jugendamt

JGG Jugendgerichtsgesetz

JHG Jugendhilfegesetz

JHR Jugendhilferecht

JHRR Jugendhilfrechtsreform

JWG Jugendwohlfahrtsgesetz

KHB Katholische Helmstatt-Bewegung Zentrale e.V.

PAS Politisch-administratives System

RE Referentenentwurf

RJWG Reichsjugendwohlfahrtsgesetz

RPJ Ring politischer Jugend

STWG Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der
Wirtschaft

SVK Sachverständigenkommission

SVR Sachverständigenrat

ZIP Zukunftsinvestitionsprogramm

Einleitung

Die Diskussion um die Schwächen des Jugendhilferechts ist im Grunde so alt wie das Gesetz selbst. Doch erst unter der sozialliberalen Koalition schien das Vorhaben einer Reform des Jugendwohlfahrtsgesetzes (JWG) eine reale politische Chance zu haben. Bundesregierung und Fachöffentlichkeit schienen sich einig, eine Sachverständigenkommission wurde mit der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfes für ein neues Jugendhilferecht beauftragt.

Als nach Erscheinen mehrerer Referentenentwürfe, einem zwischenzeitlichen Fallenlassen der Reformpläne, einem Praxistest und schließlich der Wiederaufnahme der Reform diese dann jedoch 1980 schließlich an der Mehrheit der unionsregierten Länder im Bundesrat scheiterte, schien die Diskussion um das JWG jedoch erst einmal beendet. Politiker, Fachwissenschaftler und Verbandsfunktionäre wirkten gleichermaßen des Themas müde.

Um so mehr überraschte nach der "Bonner Wende" der neue Minister für Jugend, Familie und Gesundheit, Heiner Geißler, mit der Ankündigung einer Novellierung des Jugendwohlfahrtsgesetzes, der im August 1984 ein Referentenentwurf folgte.

Zwar gelang es auch der neuen Regierung nicht, ihren Zeitplan – die Novelle nämlich noch bis 1986 zu verabschieden – einzuhalten, doch hält auch Geißlers Nachfolgerin, Rita Süsmuth, nach wie vor an diesem Vorhaben fest – wenn auch die Chancen für seine Verwirklichung angesichts der haushaltspolitischen Probleme, die nicht zuletzt die 2. Stufe der Steuerreform aufwerfen wird, eher gering sein dürften.

Der Versuch einer Reform des Jugendhilferechts Anfang der 70er, bei dem es um die Ablösung eines noch auf das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz zurückreichenden und in der Fachdiskussion allgemein als "den heutigen Anforderungen nicht mehr gewachsen" (BMJFG 1972: 32) kritisierten Jugendwohlfahrtsgesetzes durch ein "neues, zukunftsorientiertes Jugendhilfegesetz" (Strobel 1972: 2) ging, kann als Kernpunkt der Jugendpolitik der sozialliberalen Koalition verstanden werden und darüberhinaus als besonderer Niederschlag innovativer Bestrebungen in Wissenschaft und Praxis der Sozialpädagogik auf gesetzgeberischer Ebene: Bestrebungen, die ihr gemeinsames Selbstverständnis um Begriffe wie "emanzipative", "offensive" oder "kritische Jugendhilfe" formulierten. (vgl. Giesecke 1973)

Die Verwirklichung der Reform hätte unter dem erstgenannten Aspekt in exemplarischer Weise die Umsetzung einer Politik auf dem Feld der Jugendhilfe bedeutet, wie sie unter dem Leitbegriff der Inneren Reformen angekündigt war: als aktive, strukturbezogene, innovative Gesellschaftspolitik. (vgl. dazu Schmidt M.G. 1978; Huster 1977: 445 ff.) Unter dem zweiten Aspekt hätte sie die Ablösung eines obrigkeitsstaatlich geprägten, aus dem Polizeirecht herrührenden und durch den Begriff der Eingriffsverwaltung charakterisierten Jugendwohlfahrtsrechts durch einen Gesetzesentwurf bedeutet, der eine sozialpädagogische Sichtweise implizierte, die die ihr zukommenden Probleme als gesellschaftliche definiert und, davon ausgehend, "offensive" Lösungswege sucht. (vgl. Jans 1972) Es handelt sich um Ansätze, die sich wissenschaftstheoretisch tendenziell der Kritischen Theorie verpflichtet fühlen und sich selbst als gesellschaftsverändernde Kraft verstehen. (vgl. BMJFG 1974)

Die Reform des Jugendhilferechts scheiterte unter fachlichen Gesichtspunkten nicht plötzlich und vor allem nicht erst mit der Ablehnung des Bundestagsentwurfs durch den Bundesrat im Jahre 1980. Es war ihr über die verschiedenen Referenten-, Regierungs- und Bundestagsentwürfe vielmehr eine sukzessive Rücknahme reformerischer Standards bis zu einem Punkt beschieden, an dem vielen Fachleuten nicht mehr eindeutig war, ob denn der Name "Reform" überhaupt noch ein angemessenes Etikett darstelle für das, was da verabschiedet werden sollte, und ob die Nicht-Verabschiedung angesichts des unzulänglichen Regierungsentwurfs vielleicht sogar die bessere Lösung sei. (vgl. Otto/Schreiber 1980)

Mit ihrem Novellierungsvorhaben konnte die neue Regierung nahtlos an dieser Karriere der Jugendhilfrechtsreform ansetzen. Lassen wir uns nicht von parteipolitischen Vorzeichen beeindrucken, so stellen sich der Novellierungsvorschlag und die Geschichte des sozialliberalen Reformversuchs als auf einer Linie liegend dar: als ein schrittweiser Abbau von reformerischen Intentionen und Imperativen offensiver Jugendhilfe und allmähliche Hinwendung zu einer Jugendhilfepolitik der Privatisierung, der Negierung von Verantwortlichkeiten des Staates und der Berechtigung von Ansprüchen an ihn, der Individualisierung und Kontrolle.

Die Diskussion um das aktuelle Novellierungsvorhaben erweckt dabei den Eindruck, als seien die meisten derer, die einst so heftig für eine "offensive Jugendhilfe" eintraten, ermüdet und hätten sich mehr oder minder damit abgefunden, daß unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen an eine Neuauflage alter Reformforderungen nicht zu denken sei. Diskutiert wird statt dessen realpolitisch, d.h. in dem von der Regierung vorgegebenen Rahmen.

Nur vereinzelt wird noch an die Reformtradition erinnert (vgl. Münder 1985), wird davor gewarnt, sich auf die neuen Prämissen der Diskussion einzulassen (vgl. Thiersch 1983), und der Befürchtung Ausdruck verliehen, daß die Verabschiedung der Novelle das endgültige Aus für einen jeden Reformversuch auf unabsehbare Zeit bedeuten könnte.

Die vorliegende Arbeit versteht sich insofern als grundsätzlicher Beitrag zu dieser Diskussion, als fernab von normativer und parteipolitischer Kontroverse der Frage nachgegangen werden soll, womit wir es eigentlich bei dem Phänomen einer über zehn Jahre andauernden Reform- bzw. Novellierungsdiskussion politisch zu tun haben.

Eine solche grundlegende Reflexion ist nicht zuletzt deshalb unabdingbar, weil auch eine fachpolitische und in erster Linie normativ ausgerichtete Diskussion um die "richtige" Jugendhilfrechtspolitik sich vergewissern muß, was sie da politisch tut: derjenige, der alte Optionen aufgibt, um auch für eine neue Regierung "gesprächsfähig" zu bleiben, muß ebenso wissen, welche politische Bedeutung sein Tun hat, wie auch der sich über die Reichweite, die Konsequenzen und den politischen Charakter seiner Forderungen im Klaren sein muß, der weiterhin auf die Reformtradition pocht, auf unveränderte Notwendigkeiten und Bedarfslagen aufmerksam macht und auch unter den aktuellen sozialen, ökonomischen und politischen Bedingungen expansive und offensive Jugendhilfe fordert.

Nun ist der Stand der sozialpädagogischen empirisch-analytischen Forschung zu einer gesellschaftlichen Bestimmung von Jugendpolitik bei weitem nicht so weit gediehen, daß aus ihm ohne weiteres ein Analyseraster eines jugendpolitischen Prozesses ableitbar wäre.

Sozialpädagogik als Wissenschaft verstand und versteht sich ganz ausgesprochen als eine praxisorientierte Wissenschaft in dem Sinne, daß sie ihre Beiträge als direkte Hilfe für die Praxis anbieten will.

Die analytische Auseinandersetzung mit der politischen Kehrseite dieser Praxis ist dementsprechend schwach ausgeprägt. Wo sie dennoch stattfindet, wird meist - mehr oder minder stark normativ durchdrungen - bereits nach möglichen gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen und daraus resultierenden Handlungsoptionen für die Sozialpädagogik gefragt.

Arbeiten, die sich erst einmal deutlich auf die "'alltagsabgewandte' Seite der Sozialpädagogik" (Böhnisch 1982: 146) stellen, die ohne den Anspruch, Handlungsmöglichkeiten ausloten zu wollen, sich "damit begnügen", in der Retrospektive mittels der Analyse politischer Prozesse allererst zu einem allgemeinen Verständnis von Jugendhilfepolitik bzw. Jugendpolitik beizutragen, und sich dementsprechend stark dem Methodischen und Begrifflichen widmen, scheinen von deutlich geringerem Interesse zu sein - dies, obwohl die Relevanz einer derart angelegten Reflexion der politischen Rahmenbedingungen von Sozialpädagogik kaum ernsthaft in Frage gestellt werden dürfte, können Prognosen oder

das Aufzeigen möglicher Handlungsstrategien für die Sozialpädagogik unzweifelbar nur so gut sein, wie das Verständnis von den politischen Zusammenhängen tief ist.

Bevor wir nach einem Reformverlauf fragen können, bedarf es jedoch ausgewiesener Begriffe von Politik, von Staat, von Jugendpolitik etc. Erst aus ihnen heraus kann sich ein methodisch abgesichertes Forschungsstrategisches Vorgehen zur Untersuchung eines politischen Prozesses entwickeln.

Vor diesem Hintergrund ist die vorliegende Arbeit als Fallanalyse angelegt, stellt also mehr und weniger als eine Analyse der Jugendhilfrechtsreform zugleich dar: erst an ihrem Fall soll ein Entwurf eines allgemeinen 'logischen' und 'plausiblen' makrotheoretischen Zugangs zur Jugendhilfepolitik angelegt werden, der möglicherweise auch über den konkreten untersuchten politischen Prozeß hinaus einen tauglichen methodischen Zugang zur Jugendpolitik der Bundesrepublik darstellt – auch wenn dieser, als Fallanalyse entwickelt, notgedrungen stark hypothetischen Charakter haben muß.

Die vorliegende Arbeit versteht die verschiedenen Gesetzesentwürfen zu einem neuen Jugendhilfrecht, die – angefangen beim Diskussionsentwurf von 1973 bis hin zum jüngsten Novellierungsvorschlag – insgesamt das Scheitern der Reform markieren, als ein Wandel politischer Inhalte und will der Frage nachgehen, ob und wie dieser Wandel gesellschaftstheoretisch logisch verstanden werden kann, ohne von vorneherein davon auszugehen, daß sich die Erklärung dieser Veränderungen in den Prozeduren ihres Entstehens, also in artikulierten Interessen, in politischen Aushandlungsprozessen etc. erschöpft.

Gefragt wird vielmehr nach makrotheoretisch erschließbaren politischen Zusammenhängen, die diesen kontingenten Faktoren zugrundeliegen und Jugendpolitik und jugendpolitischen Wandel erklärbar machen.

Diese Schwerpunktsetzung bedingt, daß der höchst interessante und wichtige Aspekt der Dynamik dieses Scheiterns ausgeklammert werden muß: die Frage, wie sich derart makrotheoretisch aufspürbare Zusammenhänge auch tatsächlich in der jugendpolitischen Praxis umsetzen.

Muß die Untersuchung dieses Fragekomplexes auch einer anderen Arbeit vorbehalten bleiben, so zeichnet die vorliegende Fallanalyse jedoch bereits den dafür notwendigen Hintergrund und macht es möglich, die "richtigen" Fragen an die Dynamik jugendhilfepolitischer Gesetzgebung zu stellen.

TEIL 1

ENTWICKLUNG EINES MAKROTHEORETISCHEN ZUGANGS ZUR JUGENDHILFEPOLITIK

So unübersehbar die Menge an Literatur zur Jugendhilfrechtsreform ist¹, um so auffälliger ist, daß eine gründliche und umfassende Analyse der Geschichte der Jugendhilfrechtsreform als politischer Prozeß nach wie vor aussteht.

Die Relevanz eines solchen Unternehmens ist dabei kaum ernsthaft bestreitbar, handelt es sich doch um die kritische Reflexion des eigenen Tuns einer Fachwissenschaft, die sich als politischer Faktor verstehen will.

Zwar liegen einige Veröffentlichungen vor, die die Initialphase der Reform unter Berücksichtigung ihrer gesellschaftlichen Eingebundenheit analytisch beleuchten (vgl. Barabas/Sachße 1974; Heinsohn/Knieper 1974), auch gibt es eine Reihe von Aufsätzen, die den Verlauf der Jugendhilfrechtsreform als gesellschaftlichen Prozeß verstehen und dabei jeweils wichtige Teilaspekte wie den ökonomischen Hintergrund der Reform (Glaß 1981), den Einfluß von Länderinteressen (Blandow 1981) oder die den Reformentwürfen impliziten Sozialstaatsauffassungen (Dießenbacher/Marzahn 1981) untersuchen; eine grundsätzliche analytische Gesamteinordnung des Scheiterns der Reform als staatliches Handeln, die explizit nach den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen dieses Prozesses fragt, leistet jedoch einzig Mitte der 70er Jahre – nach dem Scheitern der ersten Reformetappe also – Johannes Münder mit seiner Arbeit "Die gesellschaftliche Relevanz der Jugendhilfe oder Warum die geplante Reform der Jugendhilfe scheiterte" (1976).

1. Eine gesellschaftstheoretisch-funktionale Bestimmung von Jugendpolitik

Münder sucht dabei die Reform aus staatstheoretischen, politökonomischen Überlegungen heraus zu erklären, indem er sie auf die Struktur unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung zurückführt und in eine politökonomische Bestimmung der Rolle des Staates im gesellschaftlichen Reproduktionsprozeß einbettet.

Zur Analyse des Reformverlaufs rekurriert er erstens auf die Notwendigkeiten eines reibungslosen Akkumulationsprozesses als Motor der kapitalistischen Gesellschaft, zweitens auf die Rolle und die Funktion des Staates in der bundesrepublikanischen Gesellschaft sowie drittens auf "subjektive, ideologische, interessens- und verbandspolitische Auffassungen" (: 218) und erklärt dabei unterschiedliche Elemente der Reform mit jeweils unterschiedlichen Faktoren.

So folgt s.E. der faktische Ausbau des Vorschulbereichs und der Versuch seiner jugendhilfegesetzlichen Absicherung, aber auch der Abbau repressiver Züge des JWG durch die Reform den qualifikatorischen Bedürfnissen des Verwertungsprozesses, auf die der Staat reagiere gemäß seiner Funktion, die Bedingungen dieses Prozesses zu unterhalten.

Andere Schwerpunkte der Reform, die nicht direkt auf die Notwendigkeiten des Verwertungsprozesses rückführbar seien, müßten jedoch unter Berücksichtigung des besonderen Charakters des Interventionsstaates erklärt werden: Indem der Staat zur Aufrechterhaltung des Verwertungsprozesses immer weiter in gesellschaftliche Bereiche planend und steuernd eingreife, zerstöre er die "natürliche" Legitimation kapitalistischer Verhältnisse i.F. der Ideologie des Äquivalententausches. Er entwickle statt dessen ein eigenes Legi-

1. vgl. die Bibliographien in Jordan 1975, Universität Bremen 1981, Schäfer 1982

timationsproblem. Mehr und mehr werde staatliches Handeln nicht mehr direkt auf den Akkumulationsprozeß rekurrierbar, sondern diene der Lösung dieses Legitimationsproblems – so auch Aspekte der Jugendhilferechtsreform:

Der versuchte Ausbau staatlicher Intervention in der JHRR müsse verstanden werden als der Versuch, ein umfangreicheres Interventions- und Planungsinstrumentarium zu installieren zum Zwecke der Konfliktentschärfung und Eingliederung der Jugend in die gegebene Gesellschaft.

"Von entscheidender Bedeutung ist" nach Ansicht Münders nun, "inwieweit Bereiche der öffentlichen Erziehung unter sozio-ökonomischen Gesichtspunkten und d.h. insbesondere hinsichtlich ihrer Relevanz für die Sicherung des Kapitalverwertungsprozesses, wichtig sind." (: 218)

Denn

"Für den Reformprozeß der Jugendhilfe bedeutet diese Analyse staatlicher Handlungsmöglichkeiten, Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsgrenzen, daß sich einerseits Veränderungen auch ohne die Reform selbst entwickeln oder relativ leicht im Rahmen der Reform realisieren lassen werden, die der Aufrechterhaltung des Kapitalverwertungsprozesses dienen. Andererseits wird staatliches Handeln, das unter legitimatorischen Gesichtspunkten steht, Formen integrierenden Handelns nur dort und dann vorsehen, und erst recht anwenden, wenn die Gefährdung der gesellschaftlichen Stabilität sich als reale Gefahr abzeichnet, bzw. als reale Gefahr angedroht werden kann." (: 215)

Da es jedoch für den Kapitalverwertungsprozeß bei diesen erheblichen Teilen der Jugendhilfe egal sei, was sich dort tue, könnten sich hier subjektive, interessen- und verbandspolitische Auffassungen in größerem Umfang durchsetzen. (vgl. : 218)

Münders Verdienst ist es, eine Analyse der Jugendhilferechtsreform vorzulegen, die diese als politischen Prozeß, als staatliches Handeln und nicht primär oder ausschließlich als sozialpädagogischer Innovationsprozeß versteht. Er trägt damit in besonderer Weise zu einer Selbstreflexion politischen Agierens bei.

Seine Herangehensweise erweist sich dabei als um so interessanter und forschungsstrategisch plausibler, als sie sich nicht vorschnell in der Untersuchung von Prozeduren, politischen Regeln, Instrumenten und Aushandlungsprozessen – also in einer entscheidungstheoretischen Prämisse erschöpft, und damit Politiken vorab theoretisch kontingent,

"d.h. in Abhängigkeit vom Willen großer Individuen, von empirischen Koalitions- und Bargaining-Prozessen oder schließlich von technisch-wissenschaftlichen 'Sachzwängen' variabel" (Lenhardt/Offe 1977: 98)

setzt.

Sicher ist es zutreffend, daß Gruppenprozessen, politischen Regeln und Sortiervverfahren etc. ein fester Platz in einer Erklärung politischer Abläufe zukommt, daß jugendpolitische Prozesse makrotheoretisch nur bis zu einer gewissen Grenze erklärt werden können (vgl. Ahlheit 1981) und daß makrotheoretische Zusammenhänge immer auch eine "historische Struktur" (Böhnisch 1982: 38 ff.) aufweisen, die sich in derlei Phänomenen niederschlägt und durchaus eine eigenständige Erklärungswertigkeit besitzen kann. Es wäre daher bereits aus methodischen Gründen unverständlich, die analytische Relevanz solch interner Politikelemente wie Instrumente und Regeln der politischen Praxis vorab und grundsätzlich negieren zu wollen. (vgl. dazu Grottian 1974: 15 ff.)

Doch wäre es ebenso falsch, die Analyse auf diese Ebene zu beschränken, d.h. staatliches Handeln und die Inhalte von Politik von vorneherein als kontingent zu betrachten und mögliche strukturelle und lediglich theoretisch erfaßbare externe Erklärungsfaktoren ebenso auszuklammern wie die Möglichkeit, daß Politiken immer auch eine materiale, eine hinsichtlich des Reproduktionsprozesses der Gesellschaft funktionale Seite besitzen und damit auf noch etwas Anderes bezogen sind und anders erklärt werden müssen als durch den Prozeß ihres Werdens. (vgl. Lenhardt/Offe 1977)

Betrachten wir die Jugendhilfrechtsreform als staatliches Handeln in einer durch eine bestimmte Struktur geprägten Gesellschaft, so ist es theoretisch plausibel, tentativ und hypothetisch erst einmal von einer funktionalen Beziehung staatlichen Handelns und den Problemen der sozialen Formation auszugehen und danach zu fragen, wieweit auch Jugendhilfepolitik und insbesondere die Reform des Jugendhilfrechts sich einem solchen Hypothesengerüst einfügt, und damit nach der strukturellen gesellschaftlichen Bedingtheit von Politiken und dem hier speziell zu untersuchenden Gegenstand zu fragen. Dies tut Minder.

Überdenkenswert ist jedoch die Zweiteilung der Analyse der Jugendhilfrechtsreform, die er dabei vornimmt: in eine ökonomistische Variante einerseits und in eine interessen-theoretische Erklärung andererseits.

Wenn er unterschiedliche Teile der Reform einerseits mit ökonomischen Notwendigkeiten, andererseits interessentheoretisch herleitet, so ist zu fragen, ob eine solche Trennung nicht theoretisch überwunden werden kann. Zu bedenken ist, daß ökonomische Notwendigkeiten, auf die die Jugendhilfe reagieren soll, im Feld der Jugendhilfe selbst ihrer Interessenartikulation bedürfen, um überhaupt Eingang in diesen politischen Sektor zu finden, daß somit faktisch ein Zusammenhang von interessentheoretischer und ökonomischer Perspektive unbedingt gegeben ist. Ökonomischen Bewegungen und Bedürfnisse des Kapitalverwertungsprozesses mit ihrer – auch unter inhaltlichen Gesichtspunkten – faktoriellen Bedeutung für den Reformprozeß einerseits und das letztlich die Politik formulierende interessenpolitische Geflecht im zuständigen Ressort andererseits können nicht voneinander abgekoppelt werden, wenn auch die Unterscheidung einer ökonomischen und einer legitimatorischen Seite staatlichen Handelns grundsätzlich treffend ist.

Es ist zu fragen, ob die faktisch gegebene komplizierte Verwebung von funktionalen Erfordernissen und interessenpolitischer Artikulation von Politiken makrotheoretisch eingefangen werden kann.

Es ist die Frage nach dem Zusammenhang von politökonomischer Ableitung einerseits und Motiven und formulierten Intentionen der Akteure andererseits zu stellen, d.h. konkret: nach dem Zusammenhang von sozialpädagogischer Argumentation zur Reform und der funktionalen Logik.

Wir wollen einen Erklärungsansatz jugendhilfepolitischer Bestrebungen entwerfen, der zum einen in der Lage ist, die Reform des Jugendhilfrechts "in einem Stück" zu erklären. Wir wollen es nicht dabei belassen, einzelne Berührungspunkte von Teilen der Reform und funktionalen Notwendigkeiten zu benennen, sondern versuchen, einen spezifischen "Reformgedanken" zu analysieren, der die einzelnen Inhalte der Reform verbindet und diese als Ganzes politisch zu erklären vermag. Zugleich wollen wir uns dabei bemühen, den politischen wie den sozialpädagogischen Aspekt der Reform im Zusammenhang zu sehen und zu erklären.

Es darf nicht aus den Augen verloren werden, daß es sich bei der Reform zwar zum einen um einen Akt staatlichen Handelns handelt, der nur mit soziologischen Kategorien angemessen verstanden werden kann: als gesellschaftliche Veranstaltung einer in bestimmter Weise strukturierten Gesellschaftsformation; daß es sich aber zum anderen ebenso um den Versuch der Umsetzung einer bestimmten Vorstellung von Sozialpädagogik

als "offensive Jugendhilfe" handelt, die über die verschiedenen Interessenvertreter in die Reform hineingetragen wurde.

Ein angemessener und plausibler theoretischer Zugriff wird den faktischen Zusammenhang, der zwischen beiden Aspekten besteht, einfangen müssen.

Wir müssen somit einen "zweigleisigen" Zugang zur Reform finden, der die politische und sozialpädagogische Seite in einem Zugriff erreicht.

1.1. Der gesellschaftstheoretisch-funktionale Zugang zu Politik

Im folgenden soll, anknüpfend an Überlegungen von Lenhardt/Offe (1977) zur 'gesellschaftstheoretischen Erklärung sozialpolitischer Funktionen und Innovationsprozesse', ein 'gesellschaftstheoretisch - funktionaler Zugang' skizziert werden, der dies zu leisten im Stande ist.

Der Politikbegriff dieses Ansatzes greift auf zwei grundlegende Prämissen zurück, die der Begriff "gesellschaftstheoretisch" beinhaltet und die hier im Mittelpunkt stehen:

- Zum einen thematisiert Gesellschaftstheorie implizit die Kontinuität eines Systems, setzt also, ausgehend von einem dynamischen Gesellschaftsbegriff, an der Frage an, mittels welcher Mechanismen gewährleistet wird, daß ein System sich stets identisch reproduziert und so als stabiles erscheint.
- Desweiteren impliziert Gesellschaftstheorie, daß diese identische Reproduktion eines Systems keineswegs als selbstverständlich und prinzipiell unproblematisch angesehen werden kann. Sie richtet ihren Blick vielmehr gerade auf die Probleme hinsichtlich der Kontinuität des Systems und macht sie zu einem zentralen Punkt ihrer Theorie. Von Interesse sind dabei insbesondere jene Friktionen, die in der Struktur des Systems selbst angelegt sind und damit in gewissem Sinne "wesensmäßigen Charakter" haben - sei es das 'permanent prekäre Fließgleichgewicht' bei Parsons (Parsons/Shils 1962: 226 f.), sei es die 'dauernde Spannung zwischen legitimem Konflikt und notwendigem Konsens' der Pluralismustheorie (vgl. Kremendahl 77: 36) oder sei es etwa der Widerspruch von Produktivkräften und Produktionsbedingungen bei Marx.

Als gesellschaftstheoretisch-funktionalen Zugang zu einer spezifischen Politik wollen wir somit den Versuch bezeichnen, Politik im Sinne eines Problemlösungsinstruments den strukturellen Reproduktionsproblemen einer Gesellschaft funktional zuzuordnen. Wir gehen damit davon aus, daß die Erklärung von Politiken nicht "lediglich" der Auseinandersetzung mit Macht- und Interessenkämpfen und deren "Spielregeln" vorbehalten bleibt, sondern daß Politik unterhalb dieser kontingenten Ebene pluralistischer Aushandlungs- oder administrativer Prozesse auch "inhaltlich" logisch - nämlich funktional - erschließbar ist.

Es handelt sich somit methodisch um einen Dreischritt, der vollzogen werden muß: Es muß das Organisationsprinzip eines Systems, also dessen Struktur, identifiziert werden. Es muß sich in einem zweiten Schritt die Frage anschließen, inwieweit mit diesem Prinzip zwangsläufig Probleme verbunden sind, die die identische Reproduktion des dadurch geprägten Systems in Frage stellen; schließlich gilt es in einem dritten Schritt zu überprüfen, inwieweit eine plausible Zuordnung von Politiken zu diesen Systemproblemen im Sinne von Lösungsinstrumenten vorgenommen werden kann.

1.1.1. Das Organisationsprinzip der kapitalistischen Gesellschaft

Zum ersten Schritt dürfte es ausreichen, einige grundlegende Begriffe eines solchen Zugangs knapp zu skizzieren, geht es doch lediglich darum, zum Organisationsprinzip einer kapitalistischen Gesellschaftsformation zu rekapitulieren:

Vereinfacht erreichen wir eine Annäherung an das dominante Organisationsprinzip eines Systems über die Frage, in welcher Form sich Individuen untereinander in Beziehung setzen und welche Organisationsregeln (Verkehrsformen) diese Beziehungen tragen. (vgl. Kraiker 1977: 300)

Politökonomischer Analyse folgend, ist es die "tauschförmige Verkehrsform", die als das grundlegende Organisationsprinzip die kapitalistische Gesellschaft strukturiert: die Individuen stehen sich zwar als voneinander isolierte ("private") Produzenten in einem System der Arbeitsteilung gegenüber, in welchem sie jedoch "in Produktion und Konsumtion aufeinander angewiesen" sind und somit "stofflich voneinander abhängen". (a.a.O.: 302)

Der gesellschaftliche Beziehungszusammenhang der Individuen bzw. Produzenten wird dabei primär dadurch geprägt, daß sie in diesem System ihre Produkte über den Markt als Waren zum Austausch bringen, d.h. sich als Warenbesitzer begegnen. Dies hat Konsequenzen sowohl für den Charakter der Produkte, wie auch für den Charakter der Beziehungen der Individuen untereinander:

Die Tatsache, daß der einzelne zu seiner Lebenshaltung auf diesen Tauschprozeß existentiell angewiesen ist, es somit für ihn ganz entscheidend ist, daß sein Produkt als Ware auch einer Nachfrage entspricht, d.h. tauschfähig ist, hat zur Folge, daß der Nutzen der Ware sich nicht mehr nach dem tatsächlichen Gebrauchswert, sondern primär nach ihrem Tauschwert bemißt.

Bezüglich des Charakters der Beziehungen der Individuen selbst folgt daraus, daß diese in ihrer Produktion und Reproduktion zwar notwendig auf Gesellschaftlichkeit, auf ein Miteinander im weitesten Sinne angewiesen sind, dabei jedoch doch nur mittelbar (entfremdet) – über ihre Waren nämlich – in Beziehung treten. (vgl. Frerichs 1975: 25 ff.)

Dieser Austausch muß sich nun in zweifacher Weise gesellschaftlich bewähren: Zum einen müssen auch tatsächlich alle Güter, die zur Stillung individueller und gesellschaftlicher Bedürfnisse notwendig sind, ihren warenförmigen Weg über den Markt finden (Allokation); zum anderen – für unseren Zusammenhang wesentlicher – muß der Austausch insofern umfassend sein, als tendenziell ein jedes Individuum in das durch die Merkmale dieses Austausches dominierte gesellschaftliche System direkt oder indirekt¹ integriert wird. (soziale Integration) (vgl. Offe 1972; 1973)

Der warenförmige Tausch der Produkte muß also die materialen und sozialen Bedingungen seiner selbst immer wieder neu schaffen.

Insofern haben wir im Warentausch jenes zentrale Organisationsprinzip, jenes strukturelle Grundmuster von Gesellschaft vor uns, nach dem wir fragen. In dessen friktionslosem Ablauf muß die Voraussetzung zur stets identischen Reproduktion des Systems gesehen werden.

Seinen besonderen Charakter erhält die Warenform jedoch erst durch die den Kapitalismus kennzeichnende Trennung von Produzenten und Produktionsmitteln:

Indem der Arbeiter von den Wirklichkeitsbedingungen seiner Arbeitskraft geschieden ist, die Produktionsmittel vielmehr das Privateigentum der Kapitalisten darstellen, ist er gezwungen, diesen seine Arbeitskraft selbst als Ware anzubieten und den daraus resultierenden Lohn zur Grundlage seiner Subsumtion zu machen.

1. Die Begriffe 'Indirekt' und 'tendenziell' sollen hier die Tatsache andeuten, daß niemals tatsächlich alle Individuen in warenförmig organisierten Bereichen ihren Lebensunterhalt bestreiten und daß dies auch gar nicht möglich ist.

Formal ist dabei der Kauf und Verkauf der Ware Arbeitskraft ein Handel wie jeder andere. Unter gesellschaftstheoretischen Gesichtspunkten muß er jedoch aus zwei Gründen zwangsläufig in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rücken: Zum einen führt erst dieser Austausch Produzenten und Produktionsmittel zusammen, stellt also die Grundvoraussetzung der Produktion dar, zum anderen wird der friktionslose Ablauf dieses speziellen Prozesses zugleich zur Voraussetzung schlechthin für die tendenziell umfassende Integration der Individuen, die die warenförmige Organisation leisten muß.

1.1.2. Die Probleme der stets identischen Reproduktion des Systems und die Funktionen staatlichen Handelns

Nun stellt dies bisher noch nichts dar, woraus zwingend irgendwelche von uns erfragten Strukturprobleme ableitbar wären. Doch bewirken Warenform, Privatheit, Eigentum und Kapitalverhältnis (das Verhältnis zwischen Kapitalist und Lohnarbeiter) im Zusammenspiel Gesetzmäßigkeiten, die uns der Beantwortung der Frage nach dem strukturellen Reproduktionsproblem des Systems näherbringen:

Mit dem Austausch von Lohnarbeit und Kapital setzt ein Prozeß ein, der als **Verwertung** bezeichnet wird. Dies meint, daß dadurch, daß im Produktionsprozeß totem Kapital (Maschinen, Werkzeuge etc.) lebendige Arbeit zugeführt wird, letztere einen Wert erzeugt, der höher liegt als der Wert der Arbeitskraft allein: Sie schafft einen **Mehrwert**, der die wesentliche Komponente des **Profit** des Kapitalisten bildet.

In dieser Möglichkeit der Mehrwerterzeugung bzw. des Profits liegt der Motor der kapitalistischen Produktion. Der größtmögliche Profit stellt das Kriterium der Produktion schlechthin dar.

Die Atomisierung der Produktion über voneinander unabhängige Unternehmen bewirkt nun, daß das Streben nach größtmöglichem Profit zu einer isolierten Suche einer jeden Kapitaleinheit nach einem möglichst großen Anteil am gesamt zu verteilenden Profit wird. Sie läßt die Privatheit der Produktion in **Konkurrenz** umschlagen. Dabei geht es darum, eine jeweils günstigere Marktposition als die andere Kapitaleinheit einzunehmen. Die von den Einzelkapitalen eingeschlagenen Konkurrenzstrategien weisen dabei in der Tendenz in Richtung einer möglichst weitgehenden Planung des Produktions-/Akkumulationsprozesses. Es handelt sich dabei

"um die planvolle Ausgestaltung von allen gesellschaftlichen Beziehungen, die in irgendeiner Weise für die profitgesteuerte Produktion bedeutsam werden können: diese Interdependenzbeziehungen werden immer weniger dem 'Zufall' überlassen, immer mehr **organisiert**, d.h. einer bewußten '**Vergesellschaftung**' unterworfen." (Offe 1975: 21 f.)

Gemeint sind damit Dinge wie die Feststellung der Absatzchancen, die Finanzierung der Produktion, Verfügbarkeit von ausgebildeten Arbeitskräften usw.

Entscheidend dabei ist jedoch, daß die planvolle Ausgestaltung letztlich niemals die Konkurrenz als Prinzip selbst eliminiert, sondern immer nur in ihrem Dienste stattfindet.

"Die Anarchie der konkurrenzbestimmten Akkumulation wird nicht gebändigt, sondern sozusagen auf höherem Niveau und mit mächtigeren Waffen ausgetragen." (ebd.)

Inwiefern verweist uns nun dies alles auf das Strukturproblem einer durch Profit und Konkurrenz geprägten Gesellschaftsformation?

Die Antwort liegt in der mit diesen Prinzipien notwendig verbundenen "Anarchie der kapitalistischen Entwicklung": Indem die Wirtschaft – also der für die Gesellschaft exi-

stentielle Austausch sowohl von Gütern wie auch von Lohnarbeit und Kapital – trotz sukzessive fortschreitender Planung stets den Prinzipien der Privatheit und Konkurrenz subordiniert ist, bleibt sie immer eine "naturwüchsige" (Marx), anarchische und intentional nicht gesteuerte. (vgl. Offe 1972b: 10) Es gibt keine gesamtgesellschaftliche Rationalität, die in Art einer Hyperstruktur fungieren könnte. Vielmehr sorgen die dem Akkumulationsprozeß zugrundeliegenden Gesetze zwangsläufig dafür, daß dieser selbst regelmäßig in verschärften Krisen eskaliert, die somit als typisch für den Kapitalismus angesehen werden müssen und seine Struktur als widersprüchliche ausweisen.

Arbeitslosigkeit, Stagflation, Konjunkturreinbrüche, aber auch Infrastrukturdefizite u.a. markieren die Erscheinungsebene dieser Widersprüchlichkeit. Gemeinsam ist ihnen, daß sie den Tauschprozeß zwischen Lohnarbeit und Kapital jeweils partiell zerstören. Sie gefährden damit nicht nur die Reproduktion einer einzelnen Akkumulationseinheit, einer Branche oder einer Region, sondern stellen theoretisch ebenso die Reproduktion des gesamten durch den Prozeß kapitalistischer Produktion und Akkumulation getragenen Gesellschaftssystems in Frage.

In dieser Widersprüchlichkeit liegt somit das strukturelle Problem der kapitalistischen Gesellschaftsformation, d.h. das Problem ihrer stets identischen Reproduktion (vgl. Offe 1972b: 11): in der durch sie hervorgerufenen ständigen Depossidierung von Arbeitskräften durch die Vernichtung der Anwendungsbedingungen der Arbeitskraft im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung selbst. (vgl. Lenhardt G./C.Offe 1977: 101 f.)

Der sich daraus ergebende, gesellschaftstheoretisch-funktional ableitbare strukturelle Imperativ kapitalistischer Politik muß damit zwangsläufig in dem Bemühen darum bestehen, daß die im Zuge der wirtschaftlichen Friktionen depossidierten (oder noch nicht integrierten) Arbeitskräfte ihre Subsistenzbedingungen auch immer wieder über den Markt suchen und dann auch tatsächlich im Austausch von Lohnarbeit und Kapital finden. (vgl. ebd.)

Lenhardt/Offe sprechen in diesem Zusammenhang von einer

"nicht selbstverständlichen 'aktiven' Proletarisierung' (Transformation der Arbeitskraft in Lohnarbeit; U.S.) bei gleichzeitig und naturwüchsig sich durchsetzender 'passiven' Proletarisierung (Zerstörung der Anwendungsbedingungen der Arbeitskraft; U.S.)" (a.a.O.: 103)

als Bezugsproblem staatlicher Politiken und differenzieren in diesem Zusammenhang zwischen drei Teilproblemen gesellschaftlich identischer Reproduktion, wobei diese idealtypische Differenzierung in ihrer Einfachheit, Klarheit und Logik wie in ihrer empirisch-historischen Plausibilität m.E. ein bestechendes Raster für eine funktionale Beschreibung staatlichen Handelns darstellt. (vgl. a.a.O.: 103 ff.)

Sie leitet sich aus den Feststellungen ab,

1. daß der einzelne in einem Lohnverhältnis arbeiten wollen muß,
2. daß er im Hinblick auf die äußeren Begleitumstände darin arbeiten können muß, und
3. – für ihn erreichbar – Arbeit vorhanden sein muß.

Die besondere politikanalytische "Pointe" der hier unterschiedenen drei Teilprobleme gesellschaftlicher Reproduktion besteht dabei darin, daß die erforderlichen Leistungen zu ihrer Lösung das "Fassungsvermögen" der Akkumulationslogik prinzipiell übersteigen (vgl. Offe C. 1972: 15). Die selbstnegatorischen Konsequenzen eines am Profit orientierten Wirtschaftsprozesses können von den Unternehmenseinheiten selbst nicht bewältigt werden – sei es, weil der Allgemeinheitscharakter der zu erbringenden Regelungen oder Leistungen (Recht/Infrastruktur) zu groß ist, oder sei es, weil die erforderlichen Maßnahmen unter Profitgesichtspunkten schlicht unattraktiv sind, wenn nicht gar als akkumulationsfeindlicher Kapitalabzug erscheinen müssen.

Die Tatsache, daß bspw. der Verschleiß der Arbeitskraft des Lohnarbeiters ohne eingreifende oder ausgleichende Institutionen langfristig den Austausch zwischen Kapital und

Arbeit selbst fundamental in Frage stellt – sei es, daß auf Dauer die Gefahr sich verschärft, daß die motivationale Bereitschaft zur Lohnarbeit verloren geht, oder sei es, daß eine für den allgemeinen Austausch ins Gewicht fallende Masse von Arbeitern den Produktionsanforderungen nicht mehr gerecht wird –, bedeutet ja keinesfalls, daß die Kapitale deshalb automatisch Maßnahmen zur Vermeidung dieser Problematik ergreifen oder unterstützen würden. Dies stellt die historische Ausnahme dar. Die Regel ist vielmehr, daß selbst wenn der einzelne Unternehmer dazu willens sein sollte, eine so entstehende Verteuerung der Ware Arbeitskraft in Kauf zu nehmen, es jedoch für ihn immer noch eine schlechtere Ausgangsposition im Konkurrenzkampf mit den anderen Kapitaleinheiten und damit eine nicht akzeptable existentielle Bedrohung seiner selbst zur Folge hätte.

Es erstaunt daher nicht, daß die Geschichte des Kapitalismus sich zwar einerseits durch die Unterwerfung immer weiterer gesellschaftlicher Bereiche unter die warenförmige Organisationsform auszeichnet, andererseits jedoch diese Entwicklung von Anfang an von Systemen begleitet war, deren Leistungen mit den hier aufgeführten Teilproblemen im Sinne von Lösungsinstrumenten korrespondierten und gerade nicht der Warenform unterlagen: sei es bspw. das Beamtentum, die Familie oder aber die freie Wohlfahrtspflege. (vgl. Hirsch 1980: 60 ff.)

Staatlichkeit bzw. staatliches Handeln stellen geradezu die exorbitante Form eines solchen marktexternen Subsystems dar, das zu allen drei Teilproblemen komplementäre Leistungen erbringt. Es erübrigt sich, dies im einzelnen – auch historisch – aufzuzeigen (die Plausibilität einer Zuordnung von Ökonomie und Staat im Sinne einer funktionalen Komplementarität allgemein aufzuzeigen, ist vielmehr ohnehin den verschiedenen Varianten politökonomisch ausgerichteter staatstheoretischer Arbeiten immanent). Statt dessen können wir uns damit begnügen, im Zuge der Erläuterung der drei Teilprobleme einige Beispiele staatlichen Handelns anzuführen, die uns mit unserem Zugang etwas vertrauter machen können (vgl. ausführlicher Lenhardt/Offe 1977: 104 ff.).

Um Mißverständnissen vorzubeugen, muß dabei betont werden, daß die hier getroffene Unterscheidung der drei Teilprobleme gesellschaftlicher Reproduktion und die dementsprechende funktionale Zuordnung von Politiken idealtypischen Charakter haben. Eine eindeutige Zuordnung von spezifischen staatlichen Maßnahmen zu bestimmten Teilproblemen ist kaum möglich. Vielmehr wirken die staatlichen Aktivitäten vor dem Hintergrund dieses Rasters meist multifunktional und sind, wie wir sehen werden, nur in der theoretischen Analyse sauber zu trennen.

Dies dürfte bereits bei der Erläuterung des ersten der drei Probleme deutlich werden:

– das Problem der motivationalen Bereitschaft

Damit ist ganz allgemein die Existenz oder Nichtexistenz der "kulturellen Motive" (Lenhardt/Offe 1977: 103), überhaupt Lohnarbeiter zu werden, angesprochen.

"... die depostierten Arbeitskräfte (müssen) bereit sein, ihr Arbeitsvermögen wie eine Ware auf Märkten anzubieten und die mit dieser Existenzform verbundenen Risiken und Belastungen als relativ akzeptabel hinzunehmen." (ebd.)

Nach der marxistischen Theorie der Entfremdung (vgl. zusammenfassend Israel J. 1972) ist dies keine Selbstverständlichkeit, sondern stellt sich auch dann immer wieder als Problem, wenn der allgemeine historische "Umerziehungsprozeß" der Arbeitsbevölkerung zur Lohnarbeiterschaft bereits als abgeschlossen betrachtet werden kann.

Die Marxsche "Anthropologie der Arbeit" (vgl. zusammenfassend Blaß 1978: 147 ff.) geht dabei von der Grundannahme aus, daß das "Gattungswesen Mensch" (Marx) nur als eines verstanden werden kann, das seine Lebensbedingungen im Austausch mit der Natur selbst produziert. Die Arbeit des Menschen diene dabei direkt der Befriedigung seiner Bedürf-

nisse, wobei – und dies ist wesentlich – der Arbeitsvollzug ganz den eigenen Interessen und Möglichkeiten angepaßt ist. (vgl. MEGA I,2: 284 ff.) Beides ist bei kapitalistischer Produktionsform i.d.R. jedoch nicht gegeben. Die Arbeit dient nur indirekt, über den zu erwartenden Lohn nämlich, der Befriedigung der Bedürfnisse des einzelnen, und auch die Arbeitsbedingungen sind nicht an seinen Interessen und Möglichkeiten ausgerichtet, sondern vom Prinzip der Profitmaximierung bestimmt. Inwieweit somit die Motivation zur Lohnarbeiterexistenz immer prekär sein muß, legt Marx bereits 1844 dar, wenn er schreibt:

"Worin besteht nun die Entäusserung der Arbeit?

Erstens, daß die Arbeit dem Arbeiter äußerlich ist, d.h. nicht zu seinem Wesen gehört, daß er sich daher in seiner Arbeit nicht bejaht, sondern verneint, nicht wohl, sondern unglücklich fühlt, keine freie physische und geistige Energie entwickelt, sondern seine Physis abkasteit und seinen Geist ruiniert. Der Arbeiter fühlt sich daher erst ausser der Arbeit bei sich und in der Arbeit ausser sich. Zu Hause ist er, wenn er nicht arbeitet, und wenn er arbeitet, ist er nicht zu Haus. Seine Arbeit ist daher nicht freiwillig, sondern gezwungen, **Zwangsarbeit**. Sie ist daher nicht Befriedigung eines Bedürfnisses, sondern sie ist nur ein **Mittel**, um Bedürfnisse außer ihr zu befriedigen." (MEGA I,2: 283)

Die Logik des Profits läßt im Prinzip keinen Raum für die Bedürfnisse des Arbeiters. Seine physische und psychische Belastbarkeit stellt im Konkurrenzkampf der Kapitaleinheiten eine nur sekundäre Größe dar, die bestenfalls relevant wird, wenn es nicht möglich sein sollte, die Arbeitskraft gegebenenfalls ohne Verluste auszutauschen – sei es, weil kein Ersatz zur Verfügung steht, sei es, weil der Austausch an sich Kosten verursachen würde, die höher wären als jene, die eine zumindest partielle Berücksichtigung der Bedürfnisse des Lohnarbeiters im Produktionsprozeß verursacht. Die Motivationslage des Arbeiters muß somit immer eine prekäre sein, die unter Berücksichtigung der faktischen Reproduktion des Systems auf besondere Instrumente und Anstrengungen zu ihrer Stützung schließen läßt.

So ist der Staat denn auch an der Lösung dieses Teilproblems in vielerlei Weise unmittelbar und mittelbar beteiligt:

In unmittelbarer und offensichtlicher Form dienen all jene staatlichen Institutionen der Bearbeitung dieses Problems, die dem Bereich der Norm- und Wertevermittlung – auch via Repression – zuordbar sind.

Damit ist einerseits sowohl der gesamte Bereich der Erziehung – die Integration des einzelnen in die ökonomische und staatliche Ordnung (vgl. Barabas u.a. 1975: 396 ff.; Offe 1971: 181) – erfaßt wie aber auch andererseits die Kriminalisierung und Verfolgung "solcher Subsistenzweisen, die als Alternativen zum Lohnarbeiterverhältnis in Frage kommen". (Offe/Lenhardt 1977: 105)

Eine "mittelbare" Bearbeitung erfährt das motivationale Teilproblem zudem durch Institutionen, die ihrer primären Intention und ihrem Selbstverständnis nach eigentlich andere Zwecke verfolgen. So erfüllen bspw. Arbeitsschutzmaßnahmen, die primär der Absicherung des Arbeiters vor bestimmten Risiken im Produktionsprozeß dienen und damit dem zweiten Teilproblem zuzuordnen wären, gleichzeitig die Funktion, den Arbeitsplatz bzw. das Lohnarbeitsverhältnis attraktiver zu machen und damit die motivationale Bereitschaft des einzelnen wesentlich zu stützen. Weiter könnten unter diesem Aspekt Regelungen von der Rentenversicherung bis hin zu infrastrukturellen Leistungen interpretiert werden. Sie stellen sozusagen die "stoffliche Kehrseite" des motivationalen Aspekts dar und leiten damit direkt zum zweiten Teilproblem über.

- das Problem der stofflichen Voraussetzungen zur Lohnarbeit

Auch bei Vorhandensein der subjektiven motivationalen Bereitschaft zur Lohnarbeit kann immer noch aufgrund objektiver Gegebenheiten die Tauschfähigkeit der Arbeitskraft nicht gegeben sein bzw. zerstört werden.

Die "Borniertheit" der Profitlogik birgt für den Arbeiter zum einen immer die Gefahr, den Tauschwert durch frühzeitigen Verschleiß der Arbeitskraft oder Unfall einzubüßen und somit seine Subsistenzform nicht mehr über den Markt finden zu können. Zum anderen bewirkt der ständige konkurrenzgetriebene Zwang zur technischen Innovation der Produktionsanlagen eine dauernde Obsoleszenz der beruflichen Qualifikation des einzelnen oder gar ganzer Berufsgruppen. Sofern eine Anpassung an die neue Produktionsform via Erfahrungslernen nicht möglich ist, verliert diese Arbeitskraft ebenfalls an Tauschwert – ein Phänomen, das in Form eines steten tendenziellen Ungleichgewichts zwischen Arbeitsplatzstruktur und individuellen Qualifikationen den kapitalistischen Arbeitsmarkt kennzeichnet. (vgl. Lenhardt/Offe 1977: 106)

Doch selbst wenn die qualifikatorischen Voraussetzungen gegeben sind, bleibt eine Reihe weiterer grundlegender gesellschaftlicher und individueller Reproduktionsfunktionen – vor allem in den Bereichen Gesundheit, Erziehung o.ä. –, die erfüllt sein müssen, soll der Austausch zwischen Lohnarbeit und Kapital tatsächlich zustande kommen; Lenhardt/Offe (a.a.O.: 103) fassen diese Aspekte zum zweiten Teilproblem zusammen: daß nämlich Instrumente vorhanden sein müssen, die angesichts solcherlei Beeinträchtigungen der Reproduktionsvoraussetzungen des Arbeiters die objektiven Bedingungen dafür schaffen bzw. aufrechterhalten, daß der einzelne überhaupt zur Lohnarbeit fähig ist. Er muß sowohl mit qualifikatorischen Tauschchancen hinreichend ausgestattet sein, als auch ansonsten hinsichtlich der objektiven Rahmenbedingungen überhaupt die Möglichkeit haben, tatsächlich uneingeschränkt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen.

Hierzu leistet staatliches Handeln ebenfalls direkt wie indirekt seinen Beitrag:

Direkt können diesem Problem all jene Regelungen zugeordnet werden, die wir im allgemeinen am ehesten mit dem Terminus "Sozialpolitik" assoziieren, also vor allem Arbeitsschutz, Sozialversicherung und Sozialhilfe. Es geht um jene Regelungen, die der vorsorgenden Erhaltung des Arbeitsvermögens des Arbeiters und der Sicherung seiner Reproduktion bei zeitweiligem Ausfall aus dem Arbeitsprozeß dienen.

Daneben sind an der Lösung dieses zweiten Teilproblems indirekt jedoch wieder verschiedene Ressorts beteiligt, seien es Gesundheitspolitik, Familien- und Jugend- oder aber Wohnungsbaupolitik. Damit wird der gesamte Bestand staatlicher Regelungen umfaßt, der sich auf die notwendigen stofflichen Voraussetzungen dafür bezieht, daß der einzelne seinen Lebensunterhalt im Lohnarbeitsverhältnis bestreiten kann, ohne gleichzeitig anderen, dem entgegenstehenden Verpflichtungen zu unterliegen. Dies erstreckt sich von dem Problem, wer die Generation versorgt, die selbst nicht mehr an diesem Prozeß teilnehmen kann (Rentenpolitik, Altenhilfe etc.) bis hin zur Frage, wer die nachwachsende Generation auf den Produktionsprozeß vorbereiten soll (Bildungspolitik, Jugendpolitik etc.).

Bringt der einzelne mittels dieser Politiken die subjektiven und objektiven Voraussetzungen zur Lohnarbeit mit, so muß nun schlußendlich auch Arbeit für ihn vorhanden sein, womit das dritte der genannten Teilprobleme angesprochen wäre.

- das Balanceproblem

Es handelt sich dabei um den notwendigen quantitative Ausgleich zwischen passiver Proletarisierung und dem Angebot an Arbeitsplätzen. Der "anarchische Charakter" der kapitalistischen wirtschaftlichen Entwicklung sorgt für schubhafte, abrupte Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die mit scharfen regionalen, sektoralen und branchenmäßigen Disproportionalitäten einhergehen. Deshalb gilt, daß ein zumindest temporärer

"Angebotsüberhang", der größer ist als das allenfalls noch als 'Reservearmee' fungierende Arbeitspotential ... als Eventualität dauernd unterstellt werden (muß)". (a.a.O.: 107)

Zum friktionslosen Austausch zwischen Kapital und Arbeit bedarf es also irgendwie geariteter Quantitätsregler, die Angebot und Nachfrage ausbalancieren.

Dieser Bedarf findet in z.T. erheblich verdeckter Form als die anderen Teilprobleme seine politische Behandlung. (vgl. Lenhardt/Offe 1977: 109 f.)

Die Quantitäten zu regeln, heißt in diesem Falle, eine Balance von Angebot und Nachfrage zu erhalten, die Arbeitslosigkeit nicht zum systeminfragestellenden Problem geraten läßt.

Daran beteiligt sind zum einen alle Versuche, über verschiedene, vornehmlich wirtschaftspolitische Hebel auf den Produktions- und Akkumulationsprozeß selbst in einer Weise Einfluß zu nehmen, die neue Arbeitsplätze schafft oder alte sichert (oder von denen man zumindest annimmt, daß sie es tun) - von Subventionierungen bedrohter Wirtschaftszweige bis zu konjunkturpolitischen Maßnahmen -, zum anderen jene Regelungen und Maßnahmen - insb. des Arbeitsförderungsgesetz (AFG) -, die bei vorhandenen, doch nicht besetzten Arbeitsplätzen gewährleisten sollen, daß die vorhandenen Arbeitskräfte auch mit den notwendigen qualifikatorischen und motivationalen Voraussetzungen zur Inanspruchnahme dieser Arbeitsplätze ausgestattet werden.

Zum dritten muß für einen regionalen Ausgleich gesorgt werden. "Freistehende Arbeitskräfte" und Kapital müssen auch räumlich einen Weg zueinander finden. Hier sei insbesondere auf Maßnahmen von Siedlungspolitik, Straßenbau, Infrastrukturmaßnahmen etc. hingewiesen.

Die Problematik, daß derlei Versuche, die Instabilitäten und krisenhaften Auswirkungen des kapitalistischen Wirtschaftsprozesses auf dem Arbeitsmarkt über staatliche Aktivitäten zu kompensieren, andererseits durch die Privatheit dieses Prozesses limitiert sind (d.h. der Staat kann nicht einfach hoheitlich in den Wirtschaftsprozess eingreifen, die Autonomie der Unternehmerentscheidung stellt für ihn vielmehr eine prinzipielle Grenze dar), führt dazu, daß die Lösung des Balanceproblems sich lediglich in dem Bemühen ausdrückt, Arbeitslose 'um des Prinzips willen' nicht als solche in Erscheinung treten zu lassen, sie statt dessen vom Arbeitsmarkt fernzuhalten und zugleich eventuell aufkeimenden Bedürfnissen nach marktexternen Formen der Vergesellschaftung entgegenzuwirken. Der Staat knüpft dazu an traditionelle Rollenmuster innerhalb des Systems an, die zumindest funktional auf die warenförmige Subsistenzform verweisen, wenn sie auch selbst anderen Logiken unterliegen: so etwa an die Rolle des Wehrpflichtigen über eine Verlängerung der Dienstzeit, an die Rolle des Rentners über eine vorgezogene oder flexible Altersgrenze oder aber an Rollenmuster aus dem Bereich der Aus- und Fortbildung - sei es über eine Verlängerung der Pflichtbildungszeit oder über die Einrichtung neuer Bildungsmaßnahmen. In all diesen Fällen hat es der Staat nicht mit Arbeitslosen, sondern mit Soldaten, Schülern, Ruheständlern etc. zu tun. Damit wäre das Problem des Angebots- Nachfrage-Ungleichgewichts zwar nicht gelöst, aber temporär entschärft. ("cooling-out-effect"; vgl. Böhnisch 1982: 33 f.)

Es zeigt sich das Paradoxon, daß die Logik des beschriebenen Systems einerseits verlangen kann, tendenziell alle Individuen dem Produktionsprozeß zuzuführen, und andererseits um des Prinzips willen einen Teil von ihnen bewußt vom Arbeitsmarkt fernzuhalten.

Zusammenfassend wird deutlich, daß alle hier angeführten Teilprobleme und die Instrumente ihrer Bewältigung letztlich auf den Produktions- und Akkumulationsprozeß verweisen und damit mit dem gesellschaftlich existentiell notwendigen Austausch von Lohnarbeit und Kapital korrespondieren. Dieser stellt den letzten funktionalen Bezugspunkt staatlicher Politiken dar, welche somit als ein Beitrag zur Lösung des strukturellen Problems der kontinuierlichen identischen Reproduktion des kapitalistischen Gesellschaftssystems verstanden werden können.

1.2. Jugendhilfepolitik im gesellschaftstheoretisch-funktionalen Zugriff

1.2.1. Zum Phänomen der Ressortierung und dem Problem der begrifflichen Bestimmung von Jugendpolitik

Wenden wir uns auf der Grundlage dieser funktionalen Bestimmung von Politiken nun in einem nächsten Schritt dem Ressort Jugendpolitik zu, so scheint es notwendig, vorab Grundlegendes zum Verhältnis einer solch funktionalen Bestimmung und eines ressortorientierten Zugriffs zu klären; denn unter funktionalen Aspekten, so müssen wir feststellen, läßt sich eine saubere definitorische Trennung spezifischer Politikbereiche nicht mehr schlüssig vornehmen.

Da die drei herausgestellten Teilprobleme gesellschaftlicher Reproduktion quer liegen zu politischer Ressortbildung, läßt sich bestenfalls eine tendenzielle "wesensmäßige" funktionale Eigenständigkeit von Ressortpolitik ausmachen; und zwar dahingehend, daß ein bestimmter politischer Bereich besonders offensichtlich und direkt mit einem der funktionalen Teilprobleme korrespondieren kann.

Versuche, auf der Grundlage funktionaler, politökonomischer Überlegungen einen vorgefundenen Politikbereich auf eine Art zu definieren, die der historisch gewachsenen Ressorteinteilung folgt und zugleich diesen Bereich in einer logisch abgrenzbaren Eigenständigkeit zu fassen sucht, müssen jedoch zwangsläufig ungenau werden und an definitorischer Schärfe verlieren.

Deutlich führt dies Sachße (1977) am Beispiel des Terminus Sozialpolitik vor, wenn er erläutert:

"Sozialpolitik (...) umfaßt also nicht nur den - traditionell hierher gerechneten - Bereich der Sozialversicherung, -versorgung und Fürsorge (...), sondern den gesamten Sozialisations- und Ausbildungssektor, die staatliche Infrastruktur-, Raum-, Regional- und Wohnungsbaupolitik, die Arbeitsmarkt und die Familienpolitik sowie große Teile staatlicher Wirtschafts- und Konjunkturpolitik." (:8)

Desgleichen läßt sich auch bei Lenhardt/Offe (1977:101)¹ oder Böhnisch (1982:7)² beobachten.

Versuchen hingegen, der Sozialpolitik auf der Grundlage politökonomischer Analyse eine funktionale Eigenständigkeit zuzusprechen - so etwa Böhle/Sauer (1975), die

"die Aufgabe staatlicher Sozialpolitik" darin sehen, "die vom Kapital nicht berücksichtigte, aber notwendige Reproduktion von Arbeitskraft zu sichern" (:49), -

ist vor dem Hintergrund des bisher Entwickelten entgegenzuhalten, daß dies sicherlich nur eine Funktion sein kann, die zur alleinigen zu erheben eher dem Bedürfnis nach definitorischer Klarheit als funktionaler Logik entspringen dürfte.

Eine schlüssige Abgrenzung spezifischer politischer Bereiche, die sich an der vorfindbaren Struktur des Politisch-administrativen Systems (PAS) anlehnt, kann im Rahmen abstrakter gesellschaftlich-funktionaler Logik nicht geleistet werden. Dies, so wird deutlich, bleibt vielmehr der konkret-historischen Analyseebene vorbehalten.

1. "Sozialpolitik ist die staatliche Bearbeitung des Problems der dauerhaften Transformation von Nicht-Lohnarbeiter in Lohnarbeiter"

2. "Die Aufgabe staatlicher Sozialpolitik besteht darin, die vom Kapital nicht berücksichtigte, aber notwendige Reproduktion von Arbeitskraft zu sichern."

Nichtsdestotrotz stellt die Ressortierung auch unter funktionalen Aspekten eine Notwendigkeit dar, die sich aus der strukturellen Verfaßtheit des kapitalistischen Staates selbst ergibt:

Der ideale kapitalistische Staat ist ganz auf den die soziale Formation prägenden Produktions- und Akkumulationsprozeß ausgerichtet. Die Gesetze dieses Prozesses funktionalisieren sein Handeln nicht nur, sondern limitieren es auch. (vgl. Offe 1975: 24 ff.) Dies heißt, daß der Staat, ebenso wie er darauf bedacht sein muß, die Anarchie der Wirtschaftsentwicklung zu bändigen und ihre selbstnegatorischen Folgewirkungen zu kompensieren, sein Handeln so konzipieren muß, daß er in diesem Bemühen kapitalistische Imperative und Organisationsmuster nicht "überbietet", d.h. seine durch die Privatheit des Verwertungsprozesses gezogenen Grenzen nicht überschreitet.

So gebieten die Strukturen kapitalistischer "freier Marktwirtschaft" dem an ihnen orientierten Staat, daß dieser selbst nicht als Produzent, als Kapitalist in Erscheinung tritt. (vgl. ebd.) Ebenso kann der Staat nicht als Souverän den Produktions- und Akkumulationsprozeß über den Markt bestimmen. Die für den Kapitalismus konstitutive Privatheit von Produktion und Akkumulation, die Vertragsfreiheit und das Eigentumsrecht stellen für ihn Grenzpfiler dar, die die Wirtschaft prinzipiell vor staatlichen Eingriffen schützen.¹

Staatliche Politik steht somit vor dem Dilemma, daß das Material, auf das sie letztlich abzielt bzw. abzielen müßte, sich aufgrund seiner privaten Natur gegen direkte Ordnungsleistungen sperrt (vgl. a.a.O.: 31). D.h., daß den gleichen Umständen - die Privatheit des Produktionsprozesses und die mit ihr verbundenen Gesetze und Gesetzmäßigkeiten des Marktes -, die allererst die spezifische Funktionalität kapitalistisch-staatlichen Handelns begründen, ebenso zuzurechnen ist, daß dieser Staat in seinem Bemühen niemals die Wirkungszusammenhänge der auf ihn zukommenden Probleme, sondern lediglich die Erscheinungsebene zum Objekt seiner Politik machen kann. Würde er dies tun und sich damit über die Privatheit des "freien Marktes" hinwegsetzen, griffe er damit die Strukturen kapitalistischer Wirtschaft und damit als kapitalistischer Staat in einer kapitalistisch durchdrungenen Gesellschaft die Strukturen seiner selbst an. So stellt Marx zum Verhältnis von Administration und Privatheit grundsätzlich fest:

"Den Widerspruch zwischen der Bestimmung und dem guten Willen der Administration einerseits, und ihren Mitteln wie ihrem Vermögen andererseits, kann der Staat nicht aufheben, ohne sich selbst aufzuheben, denn er beruht auf diesem Widerspruch. Er beruht auf dem Widerspruch zwischen dem öffentlichen und dem Privatleben, auf dem Widerspruch zwischen den allgemeinen Interessen und den Sonder-Interessen. Die Administration muß sich daher auf eine formelle und negative Tätigkeit beschränken, denn wo das bürgerliche Leben und seine Arbeit beginnt, eben da hat ihre Macht aufgehört. Ja, gegenüber den Konsequenzen, welche aus der unsocialen Natur dieses bürgerlichen Lebens, dieses Privateigentums, dieses Handels, dieser Industrie, dieser wechselseitigen Plünderung der verschiedenen bürgerlichen Kreise entspringt, diesen Konsequenzen gegenüber ist die Ohnmacht das Naturgesetz der Administration. (...) Wollte der moderne Staat die Ohnmacht seiner Administration aufheben, so müßte er das jetzige Privatleben aufheben. Wollte er das Privatleben

1. Dabei soll nicht unterschlagen werden, daß der historische Staat sich zu keiner Zeit tatsächlich und in jedem Fall an diese Grenzen gehalten hat. Wo er jedoch gegen diese Tabus verstößt, geschieht dies denn auch immer begleitet von harter, kontroverser und ideologisch durchdrungener Diskussion, wobei sich auch immer gesellschaftliche Gruppierungen finden, die die 'Grundpfiler' unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in Gefahr wähen und mit dieser Einschätzung durchaus auf offene Ohren in der Gesamtbevölkerung stoßen. Es sei hier beispielsweise auf die Diskussionen um Privatisierung versus Verstaatlichung, um staatliche Subventionierung oder Investitionslenkung hingewiesen.

aufheben, so müßte er sich selbst aufheben, denn er existiert nur im Gegensatz zu demselben." (MEGA I,2: 456)

So muß sich die Rolle des Staates darauf beschränken, die durch den wirtschaftlichen Prozeß und seine Gesetze hervorgerufenen und letztlich selbstdestruktiven Folgewirkungen – von Umweltzerstörung über soziale Friktionen bis hin zur physischen Ausbeutung der Arbeitskraft – immer nur flankierend und symptomorientiert anzugehen, mögen sich die Symptome in den Bereichen Wohnungswesen, Verkehr, Jugend, Familie o.ä. zeigen. Obwohl damit in den Grundstrukturen selbst – der Privatheit der Produktion und Akkumulation und ihren Folgen – die eigentliche Quelle gesellschaftlich-reproduktiver Probleme und Friktionen zu suchen ist, ist der kapitalistische Staat also im eigenen Interesse darauf angewiesen, Problemdefinitionen und –bearbeitungsmuster zu entwickeln, die das Symptom zum Problem an sich erklären und die Grundstrukturen undiskutiert und letztlich unangetastet lassen.¹

Und über diesen makrotheoretischen Zusammenhang ordnen sich auch Jugendpolitik und speziell Jugendhilfepolitik logisch dem Gesamt staatlichen Handelns zu.

Sie müssen vor dem Hintergrund unserer theoretischen Ableitungen ebenfalls verstanden werden als ein Versuch der Bewältigung der drei übergreifenden Teilprobleme gesellschaftlich identischer Reproduktion; und zwar so weit wie die Symptomatik einen spezifischen Bezug zum Sektor Jugend aufweist. Sei es, daß sie einem "allgemeinen" Verständnis folgend diesem Bereich zugerechnet wird, sei es, daß sie eng mit dem Phänomen der "Jugendphase" verknüpft ist, daß das im engeren Sinne jugendpolitische (jugendhilfepolitische) Instrumentarium sich als besonders geeignet zur Problembearbeitung erweist oder daß die anliegende Problematik in diesem Bereich am günstigsten umdefiniert werden kann.

Insofern haben wir uns zum Zwecke der Analyse vorerst einmal freizumachen von gängigen Definitionen von Jugendpolitik, die zumeist von der Erscheinung, nämlich dem Umstand, daß Jugendliche von dieser Politik betroffen sind, über das pädagogische Merkmal von Jugend, nämlich den Sozialisationsaspekt, auf die Funktion schließen und Jugendpolitik mehr oder weniger zu einer "Sozialisationspolitik" (Baetcke 1978: 16) machen. (vgl. auch Nikles 1976: 196²) Oftmals kommen dazu normative Ansprüche geisteswissen-

1. Ihre besondere Dynamik erhält diese Symptombekämpfung via Ressortierung dadurch, daß der Staat als Nicht-Kapitalist einerseits zwar vom Prozeß der Produktion und Akkumulation ausgeschlossen, andererseits als Steuerstaat von ihm materiell direkt abhängig ist.

Dies heißt: die Mittel, die der Staat benötigt, um die selbstnegatorischen Folgewirkungen des kapitalistischen Produktions- und Akkumulationsprozesses zu dämmen und damit die gesellschaftliche Reproduktion des kapitalistischen Systems zu sichern, entzieht er dem Akkumulationsprozeß selbst. Je mehr Mittel er benötigt, um so größer der Kapitalentzug. Jeder Abzug von Kapital stellt jedoch wiederum eine Gefährdung des Akkumulationsprozesses selbst dar. Je aufwendiger also die staatlichen Bemühungen ausfallen (müssen), um so größer wird auch gleichzeitig die Gefahr, daß der Staat damit diesen Prozeß, um dessen Bestandsvoraussetzungen es doch gehen soll, gefährdet – und damit Sinn und Ziel seiner eigenen Politik. Kapitalistisch-staatliche Politik bewegt sich damit in einem unauflösbaren, strukturellen Paradoxon – oder in der Sprache der Kybernetik: in einem "positiv zurückgekoppelten Regelkreis", in dem Ursache und Wirkung kurzgeschlossen sind. (vgl. Dommick 1973: 14)

2. "Die Existenz jugendpolitischen Handelns ist ein besonderes Merkmal der Politik in Gesellschaften, in denen eine Jugendphase als Lern- und Vorbereitungsphase auf die vollgültige Erwachsenenrolle für alle Jugendlichen institutionalisiert ist. Jugendpolitik bezeichnet alles Handeln, das auf die Durchsetzung gesamtgesellschaftlicher Ziele abzielt." (Forts.)

schaftlicher Tradition, die in die Definition eingehen und der Jugendpolitik eine besondere Verantwortung für eben jenen Sozialisationsprozeß oder für die Gruppe der Minderjährigen an sich und der Wahrnehmung und Vertretung ihrer Interessen zuschreiben wollen. (vgl. Greese 1983: 254¹; Fichtner 1980: 426²; Baetcke 1978: 16³; Lüers 1979: 17; Keil 1969: 15⁴; in der Auseinandersetzung damit: Böhnisch 1980)

Solcherlei normativ geprägte Begriffsbestimmungen sind für eine Analyse politischer Abläufe unergiebig und können bestenfalls der Entwicklung einer sozialpädagogisch-qualitativen "Meßlatte" jugendpolitischer Entscheidungen und Wirkungen dienen, nicht jedoch zur Erklärung von Jugendpolitik als gesellschaftliches Phänomen beitragen. Vielmehr wäre – abstrakt und in Anlehnung an Lenhardt/Offe (1977) formuliert – der letzte funktionale Bezugspunkt auch von Jugendpolitik die Bearbeitung des Problems der kontinuierlichen Transformation von Nicht-Lohnarbeiter in Lohnarbeiter, soweit die Form dieser Bearbeitung mit den gängigen Definitionen von Jugendpolitik korrespondiert.

Um die Plausibilität einer solchen Bestimmung aufzuzeigen, wäre wiederum der Frage nachzugehen, wie sich die faktische Jugendpolitik zu unseren theoretischen Erörterungen verhält, inwieweit also Leistungen dieses Bereichs tatsächlich in übergreifender Weise funktional auf alle drei genannten Teilprobleme verweisen, und ob sie sich so unserem Wahrnehmungsraster fügen wollen. Wir wollen uns dabei insbesondere am Instrumentarium der Jugendhilfe orientieren.

1.2.2. Jugendhilfepolitik und die Probleme der stets identischen Reproduktion des Systems

– das Problem der motivationalen Bereitschaft

Dabei zeigt das erste der drei Teilprobleme, nämlich die stets prekäre **motivationale Bereitschaft zur Lohnarbeit**, eine besondere Nähe sowohl zu jugendhilfepolitischen Maß-

2. (Forts.)

schaftlicher Ziele bei der Institutionalisierung der Jugendphase und auf die in dieser Jugendphase ablaufenden Sozialisations- und Plazierungsprozesse gerichtet ist.⁵

1. "Die Ausgliederung einer alle einzelnen Teilpolitiken betreffenden J. (Jugendpolitik; U.S.) ist Folge der Entwicklung der Industriegesellschaft, die (...) eine ausgedehnte Jugendphase als Lern- und Vorbereitungszeit auf die vollgültige Erwachsenenrolle für alle Jugendlichen erforderlich gemacht hat. J. muß aber alle jene Faktoren in den Bereichen der Teilpolitiken zu optimieren suchen, die für die Institutionalisierung und Gestaltung dieser Jugendphase von Bedeutung sind."

2. "Alle auf die Forderungen und den Schutz der Jugend und ihrer Sozialisation sowie die Durchsetzung und Wahrung ihrer Interessen gerichtete und damit befaßte Politik."

3. "Staatliche Jugendpolitik richtet sich – im Gegensatz zu den 'Sach'politiken wie Wirtschafts- oder Außenpolitik – unmittelbar auf das menschliche Subjekt selbst, sein Bewußtsein, seine Fähigkeiten und Verhaltensweisen. Einer Jugendpolitik, die in erster Linie als Sozialisationspolitik begriffen wird, stellt sich die zentrale Frage, wie der Entwicklungsprozeß der jugendlichen Persönlichkeit in einer bestimmten Altersphase und unter jeweils spezifischen gesellschaftlichen Bedingungen gestaltet werden sollen."

4. "Jugendpolitik bedeutet zunächst Wahrnehmung der Interessen der Jugend, weil diese aufgrund ihrer besonderen Gruppensituation auf die Vertretung ihrer Interessen durch gesellschaftliche Organisationen, darüberhinaus aber auch durch die jeweilige Regierung angewiesen ist. Die damit verbundene Aufgabe, das Jugendalter für ein umfassendes Lernen weitgehend von ökonomischen und anderen gesellschaftlichen Zwängen freizuhalten, bedeutet politischen Kampf."

nahmen als auch zum Selbstverständnis der Jugendpolitik, geht es doch um Motivationslagen, Einstellungen, Haltungen etc.¹

Es sind hier die sozialisatorischen Voraussetzungen zur Lohnarbeiterschaft angesprochen, soweit sie nicht in den Bereich der Qualifizierung im engeren Sinne fallen: also vor allem Motive und Haltungen. Sie umfassen die Akzeptanz und Verinnerlichung tauschförmiger Verkehrsformen mit allen oben bereits erwähnten Konsequenzen (Verkauf der eigenen Arbeitskraft, Entfremdung der Arbeit und sozialen Beziehungen etc.) (vgl. Sachße 1977: 11 ff.). Zentrale Ordnungs- und Herrschaftsverhältnisse, die in Korrespondenz zum ökonomischen System stehen (so etwa zentrale Setzungen wie Staatlichkeit, Privateigentum, Erbrecht etc.) müssen zum Bestandteil des "Sozialcharakters" (Fromm) werden und dürfen dem eigenen Weltbild, den subjektiven Idealen und Einstellungen nicht widersprechen. Mehr noch:

"Es ist die Funktion des Sozialcharakters, die seelischen Kräfte der Mitglieder der Gesellschaft so zu beeinflussen, daß ihr Verhalten in der Gesellschaft nicht eine bewußte Entscheidung ist, ob sie den gesellschaftlichen Regeln folgen wollen oder nicht, vielmehr eine Haltung, die sie wünschen läßt, so zu handeln, wie sie zu handeln haben, und sie zugleich Befriedigung darin finden läßt, den Erfordernissen der jeweiligen Gesellschaft gemäß zu handeln." (Fromm 1968: 74; zit.n.Hollstein 1974: 178)

Die Bedeutung, die der Erziehung im kapitalistischen System zukommt, leitet sich aus der bereits dargelegten Tatsache ab, daß die Motivationsfrage im kapitalistischen System aus strukturellen Gründen immer eine problematische ist. Und inwiefern auch in der BRD die Jugendhilfe am Ziel der 'sozialisatorischen Heranführung von Kindern und Jugendlichen an den Lohnarbeitsprozeß' orientiert ist, weist Baetcke (1978) in einer jugendpolitischen Dokumentenanalyse nach. Er macht deutlich, wie weit im offiziellen jugendpolitischen Selbstverständnis das Wohl der Jugend gleichgesetzt wird mit der Eingliederung in den Arbeitsprozeß und wie in der Folge staatlicherseits eine Persönlichkeitsentwicklung zum Ideal erhoben wird, die

"... ihm (dem Jugendlichen; U.S.) insbesondere dazu verhilft, den Sinn seiner Arbeit, seines Berufes und seiner Rolle als Mitarbeiter in den größeren Zusammenhängen des Betriebes, der Wirtschafts- und Sozialordnung zu sehen." (BMJFG 1965: 118, zit.n. Baetcke 1978: 84)²

Es erübrigt sich, zu diesem ersten Teilproblem mit Beispielen ins Detail zu gehen, stellen doch gerade "Arbeitsfähigkeit" und "Arbeitswille" zwei durchgängig anzutreffende Indikatoren einer für "das Wohl des jungen Menschen" günstigen Entwicklung dar; wenn nicht immer explizit, so doch zumindest im Umkehrschluß, indem fehlende Arbeitsmotivation bzw. der Unwille, über den Arbeitsmarkt seinen Lebensunterhalt zu sichern, in der Praxis per se als ein pädagogisches Devianzproblem gehandelt wird.

1. So finden wir denn auch insbesondere bei politökonomisch ausgerichteten Arbeiten einige Anstrengungen vor, diesen Punkt als ganz spezifische Funktion von Jugendhilfe (als "Kern" von Jugendpolitik) oder aber zumindest als sie kennzeichnende Funktion herauszuarbeiten. (vgl. Hollstein 1974; Barabas u.a. 1975; Sachße 1978)

2. Um genau zu sein, wäre anzufügen, daß Baetcke dieser Nachweis in schlüssiger Form nur für die 60er Jahre gelingt, da die Reformpolitik der sozialliberalen Koalition nicht mehr so offensichtlich auf das ökonomische Zentrum verwies. Doch tut das für uns keinen Abbruch, da dieser Zeitraum schließlich Thema dieser Arbeit sein soll, und wir Baetckes Schwierigkeiten der Analyse auszuräumen uns bemühen werden.

Selbst dort, wo der Anspruch einer "kritischen", "emanzipativen Jugendhilfe" erhoben wird, bleibt dieser Indikator gültig: die Bereitschaft zur Lohnarbeiterschaft und die Fähigkeit, ein solches Arbeitsverhältnis einzugehen und "durchzustehen" wird dann als eine jener basalen Kompetenzen begriffen, die unterhalb aller emanzipativer Bestrebungen erst einmal ein Zurechtfinden in der Gesellschaft, ein Bewältigen des Alltags ermöglichen sollen. (vgl. Bäuerle 1973: 284; Marburger 1981: 141)

Doch zielt Jugendhilfe hinsichtlich der Bearbeitung des ersten Teilproblems nicht nur auf die Jugend selbst, sondern in ihrer funktionalen Wirkung auch auf dritte, nämlich via Entlastungseffekt auf die Eltern der Heranwachsenden. Indem sie diese zeitlich und sachlich von einem Teil ihrer Verpflichtungen als Eltern entlastet – sei es durch Vorschuleinrichtungen oder Angebote der Jugendarbeit –, ist damit das angesprochen, was wir als "stoffliche Kehrseite" des motivationalen Teilproblems bezeichneten. (ähnlich, wenn auch in verschiedenen "Varianten" Sachße 1978; Heinsohn/ Knieper 1974: 24 ff.)

- das Problem der stofflichen Voraussetzungen zur Lohnarbeit

Bezüglich der Pflege und Erziehung des für die Gesellschaft unabdingbaren Nachwuchses an Lohnarbeitern durch die Lohnarbeiter korrespondieren die Leistungen der Jugendhilfe mit einem spezifischen Problem des kapitalistischen Systems (vgl. Heinsohn/Knieper 1974; Heinsohn 1981):

Die kapitalistische Ideologie der 'Selbstverwirklichung durch hohes Einkommen und materiellen Wohlstand' erzwingt einen Trend zur sog. Doppelverdienerschaft und untergräbt die Motivation der Lohnarbeiterfamilie zur Kinderaufzucht und -erziehung, was sich aktuell in Phänomenen wie dem relativen Geburtenrückgang oder auch der sog. "Single-Bewegung" ausdrückt.

Um unter Verzicht auf strukturelle Einflußnahme auf diese Tendenz dennoch den Nachwuchs zu sichern, war der Staat schon relativ früh darauf verwiesen, neben der Aufsicht über die familiäre Erziehung tatsächliche Entlastung für die Lohnarbeiterfamilie anzubieten und u.a. eben auch Jugendhilfeeinrichtungen zu schaffen bzw. zu fördern. In diesem Zusammenhang können verschiedene jugendpolitische Leistungen – vom Kindergeld bis zum BAFÖG – interpretiert werden. Im Jugendhilfesektor fällt dazu besonders der Vorschul- und Hortbereich ins Auge.

Direkt auf die Jugendlichen bezogen ist Jugendhilfe jedoch insbesondere in zweierlei Weise an der Bearbeitung des zweiten Teilproblems beteiligt:

Zum einen erfüllen verschiedene Angebote, insbesondere der Jugendverbandsarbeit und offenen Jugendarbeit, eine wichtige Funktion hinsichtlich der sozialen Reproduktion von jungen Arbeitnehmern, mögen sie auch intentional unter pädagogischen oder gar emanzipativen Gesichtspunkten angelegt sein. Es sind dies Einrichtungen und Maßnahmen, die unterhalb ihrer pädagogischen Intention die Leistungsfähigkeit des einzelnen Arbeiters und Auszubildenden (oder auch Schülers) wiederherzustellen helfen und jenen Freiraum bieten, den er benötigt, um im Arbeitsprozeß Lern- und Leistungszwängen begegnen zu können. (vgl. Böhnisch 1982: 27)

Zum anderen ist Jugendhilfe über verschiedene Maßnahmen direkt an der Qualifizierung der nachrückenden Generation beteiligt, welche besonders seit den 70er Jahren Konjunktur haben und von Böhnisch (1980a: 203) wie folgt beschrieben werden:

"Mit solchen Maßnahmen sollte vor allem die Arbeits- und Ausbildungsmotivation sowie die Persönlichkeitsstabilisierung arbeitsloser Jugendlicher erreicht werden. Dabei handelte es sich z.B. um Berufsbildungseinrichtungen mit besonderer sozialpädagogischer Betreuung, um Förderprogramme für Jugendliche mit erheblichen Bildungsdefiziten (vgl. das Programm für 'lernschwache' und 'berufsunreife' Jugendliche des Bundesjugendplans), um Berufsfindungsberatung oder auch Werkkurse mit sozialpädagogischer Betreuung in Heimen der Offenen Tür und Jugendwohnheimen."

- das Balanceproblem

An der Bewältigung des dritten Teilproblems, der stets prekären Balance zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, ist Jugendhilfe über dieselben Maßnahmen und Angebote dann beteiligt, wenn auf sie zutrifft, was Lothar Böhnisch weiterhin feststellt, und was wir mit ihm bereits als cooling-out-effect bezeichnet haben:

"Diese Maßnahmen sind aber nicht nur pädagogisch zu bewerten. Sie sind vor allem auch Ausdruck eines bestimmten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reaktionsmusters: Jugendliche Arbeitslose werden hier als 'Problemgruppe' aus dem Bereich des Arbeitsmarkts für eine zeitlang ausgegliedert, in Ausbildungsmaßnahmen für eine den Arbeitsmarkterfordernissen angepaßte Wiedereingliederung pädagogisch vorbereitet oder bei begrenzten bzw. minimalen Eingliederungschancen mit sozialpädagogischer Betreuung 'über die Runden gebracht' oder einfach verwaltet. Jugendarbeitslosigkeit als ökonomisches Strukturproblem wird in ein bildungs- und sozialpolitisches Problem umdefiniert. Arbeitslose Jugendliche werden zumindest zeitweilig aus dem arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Status des Arbeitslosen herausgenommen und in einem bildungs- und sozialpolitisch definierten Ausbildungs- bzw. Förder- und Betreuungstatus untergebracht (...). Sie stehen nach einer solchen Problemverschiebung dann nicht mehr als 'Opfer des Arbeitsmarktes' da, sondern als 'Problemgruppe', deren Vermittlungsschwierigkeiten vor allem auf mangelnde Qualifikation, 'Berufsunreife', 'Schulversagen', 'Motivationsschwäche' zurückzuführen sind, für die es ja dann staatliche und öffentliche Ausbildungsangebote und Förderungsmaßnahmen gibt." (ebd.)

Wir können somit festhalten, daß sich unser Zugang in Konfrontation mit dem Jugendhilfeinstrumentarium als durchaus plausibel erweist, und daß ein abstrakt-politökonomischer Zugang keine funktionale Eigenständigkeit von Jugendhilfe in dem Sinne ausmachen kann, daß ihr in Abgrenzung zu anderen politischen Bereichen eine eindeutige, ganz spezifische Funktion zuordbar wäre. Vielmehr verweist sie auf die allgemeinen Reproduktionsprobleme der sozialen Formation und wendet sich dabei nicht ausschließlich an die Minderjährigen oder ihre Eltern in ihrer Eigenschaft als Erziehende, sondern kann ganz ausgesprochen als Arbeitsmarktbalanceregler eingesetzt werden.

1.2.3. Qualitäten und Eckqualitäten kapitalistischer Jugendhilfe

Werden die Funktionen von Jugendhilfepolitik derart allgemein bestimmt, stellt sich die Frage, wie es mit jenen funktionalen Zuschreibungen bestellt ist, die ebenfalls vor einem politökonomischen Hintergrund stattfinden.

Den materialistisch orientierten Arbeiten in der ersten Hälfte der 70er Jahre ist der Befund gemeinsam, daß Sozialpädagogik als Instrument des bürgerlichen Staates in erster Linie der Reproduktion der Arbeitskraft, der systemkompatiblen Sozialisation des Nachwuchses sowie der Milderung und gleichzeitigen Verdeckung von Widersprüchen des Systems diene. (vgl. Kappeler 1974: 120 f.; Hollstein 1974: 188 ff.) Sozialpädagogische Hilfe – ohnehin nur als symptomorientiertes Palliativ verstanden – erfülle insbesondere "Funktionen" der Kontrolle, der Strafe, der Ausschließung und Disziplinierung, mit denen Sozialpädagogik auf abweichendes Verhalten zu reagieren hätte, und die sich in Einrichtungen von der Familienfürsorge über Obdachlosensiedlungen bis zur Heimerziehung hin manifestierten.

Demgegenüber glaubt insbesondere Böhnisch (1982: 22) einen "Funktionswandel" konstatieren zu können. (vgl. auch Barabas u.a. 1975; NPA 80)

Die orthodox-marxistische Funktionszuschreibung sei mit verschiedenen neueren empirischen Tendenzen wie Gemeinwesenarbeit, Straßensozialarbeit, Ausbau von Beratungsdiensten und Vorschuleinrichtungen etc. nicht mehr in Einklang zu bringen. Die kriminalpolitische Funktion, so Böhnisch (ebd.), sei zurückgedrängt worden zugunsten einer quantitativen und qualitativen Wandlung der Jugendhilfe: Zum einen sei diese nicht mehr lediglich Reaktion auf bestimmte Problemgruppen und defizitiäre Situationen, sondern habe eine Ausweitung und Ausdifferenzierung ihrer Leistungen in Richtung auf alle Jugendlichen und Familien erfahren, zum anderen werde auf Abweichung nicht mehr einfach ahndend reagiert, sondern werde sie der pädagogischen Verhaltensbeeinflussung zugänglich gemacht.

So faßt er zusammen:

"Die 'alten' Funktionen der Repression und Kontrolle sozial und politisch abweichender Bevölkerungsgruppen sind – nun historisch gewandelt – in die heutigen Funktionen der 'Sozialintegration' und 'sozialpädagogischen Verwaltung sozialer Probleme' eingegangen." (1982: 24)

Sozialpädagogik solle "zur Stützung sozialer Identität in der widersprüchlichen Erfahrung von Gesellschaft beitragen helfen" (ebd.). Wo sie mit Abweichung konfrontiert werde, bekomme sie die Aufgabe der "Stützung von Lebenswelten mit der Perspektive ihrer späteren Integration" (a.a.O.:25).

Es gilt, zu einem solchen Befund Stellung zu beziehen und dabei eine wichtige begriffliche Unschärfe auszuräumen, die verhängnisvoll für die Bearbeitung unseres Themas sein könnte:

Auch wenn die empirischen Tendenzen, die solchen Aussagen zugrundeliegen, unbestreitbar sind, so müssen wir hinsichtlich der These eines Funktionswandels vorsichtig sein. Bei genauem Hinsehen müssen wir feststellen, daß vor dem Hintergrund unserer gesellschaftstheoretischen Herleitung beide hier genannten "Funktionen" – seien es 'Kontrolle, Abschreckung und Strafe' oder sei es die 'Unterstützung von Lebenswelten' – im strengen Sinne diesen Terminus nicht verdienen, funktional vielmehr identisch sein können.

Betrachten wir bspw. die erste unserer drei Teilfunktionen – die Bearbeitung des motivationalen Teilproblems – so ordnen sich dieser ebenso mühelos die Kriminalisierung und Verfolgung, also der repressive Umgang mit alternativen Verkehrsformen zu wie aber auch das Bemühen um eine "sanfte" Integration des Abweichlers oder Gefährdeten in die gesellschaftlichen (Tausch-) Verhältnisse.

In diesem Falle könnte durchaus ein Unterschied im Charakter bzw. der Qualität der Problembehandlung eingeräumt werden; von einem Funktionswandel zu sprechen, wäre jedoch mit unserem Funktionsbegriff nicht vereinbar.¹

Ob der Staat auf einzelne seiner Reproduktionsprobleme jeweils repressiv oder reformistisch, reaktiv oder aktiv, ausschließend oder integrativ antwortet, beantwortet lediglich die Frage danach, wie er seine ihm logisch zukommenden funktionalen Imperative historisch nachkommt; darüber, daß diese selbst sich womöglich wandeln, ist jedoch noch keine Aussage getroffen. Die Form der staatlichen Problembearbeitung stellt vielmehr eine historische Variable dar, die sich der rein logischen Herleitung weitgehend entzieht.

Es sind hier zwei unterschiedliche Erkenntnisebenen angesprochen – eine logische und eine historische –, die nicht vermengt werden sollten. Zu leicht kann dies suggerieren, daß Sozialpädagogik sich aus der staatlichen Funktionszuweisung frei gemacht oder aber

1. Böhnisch benutzt diese Begriffe in verwirrender Weise als Synonyme.

staatliches Handeln selbst einen funktionalen Wandel durchlebt hätte, wo lediglich ein Wandel von Qualitäten stattgefunden hat, der schnell wieder umschlagen kann. Letztlich geht es bei dieser Differenzierung also um die Genauigkeit der analytischen Einschätzung empirischer Veränderungen, um die Frage, welcher Qualität bestimmte Veränderung sind, und wie sie politisch und gesellschaftlich gewertet werden müssen.¹

Um tatsächlich einen Funktionswandel konstatieren zu können, das Verhältnis der jeweilig historisch festzumachenden Erscheinungen zu den strukturellen Teilproblemen, an deren Bearbeitung staatliche Politik funktional orientiert ist, untersucht werden und muß in dieser Entsprechung ein Wandel auszumachen sein.

Hierzu über halbwegs genaue Indikatoren zu verfügen, dürfte in unserem speziellen Zusammenhang nicht zuletzt deshalb von besonderer Bedeutung sein, handelt es sich doch um die Erklärung von jugendhilfepolitischen Bestrebungen, die von ihren Akteuren selbst als in einem emanzipativen Sinne innovativ verstanden wurden und einen Schritt darstellen sollten weg von der Dominanz der staatlichen Funktionszuweisung in Form eines stark höfentlich geprägten Eingriffsgesetzes hin zu einem Leistungsgesetz, das sich in erster Linie am "Wohl des Kindes" zu orientieren habe.

Die Begriffe "Funktion" und "Qualität" bedürfen somit einer sauberen analytischen Trennung. Ersterer entspringt einer gesellschaftstheoretischen, logischen Herleitung und stellt ein Abstraktum dar; letzterer bleibt weitgehend der konkret-historischen Analyseebene vorbehalten.

Einen Schnittpunkt beider Ebenen finden wir lediglich in jenen Erscheinungsformen von Jugendhilfe, die im folgenden als **Eckqualitäten kapitalistischer Jugendhilfe** bezeichnet werden sollen. Es sind dies bestimmte Formen der Problembearbeitung durch die Jugendhilfe, die mehr als historisch kontingente Variablen darstellen, sich logisch aus der strukturellen Verfaßtheit der Gesellschaftsformation und damit der inneren Logik kapitalistischer Politik selbst herleiten. Sie werden direkt aus Gründen der strukturellen Verfaßtheit des Gesellschaftssystems und seiner Politik notwendig, stehen somit historisch nicht einmal theoretisch zur Disposition und können auch nicht "überboten" werden. Indem sie Ausdruck des Systems selbst sind, sind sie die typischen Merkmale kapitalistischer Jugendhilfe und stellen zugleich Kriterien zur Qualität historischer Veränderungen dar.

Gleichsam wie "Eckpfeiler" begrenzen diese **Eckqualitäten kapitalistischer Jugendhilfe** den historischen Spielraum des Systems hinsichtlich der Art der Problembearbeitung auf dem Feld der Jugendhilfe und prägen damit die innere Struktur dieses Sektors – auch wenn sie nicht in jeder historischen Situation gleich deutlich in Erscheinung treten müssen.

Der Nachweis, inwieweit auch ein reformiertes Jugendhilferecht als Lösungsinstrument hinsichtlich der drei Teilprobleme gesellschaftlich-identischer Reproduktion fungiert, ist im Grunde eine müßige Frage. Doch wird gerade eine sich als emanzipativ verstehende Jugendhilfrechtsreform daran zu bewerten sein, wieweit sie jenen Eckqualitäten kapitalistischer Jugendhilfe verhaftet bleibt oder sie selbst zur Disposition zu stellen in der Lage ist.

Im Folgenden sollen die Eckqualitäten kapitalistischer Jugendhilfe genauer dargestellt werden. Zur Untertreibung ihres Charakters Eckqualitäten muß dabei der Nachweis erbracht werden, daß sie direkt mit bestimmten gesellschaftsstrukturellen Notwendigkeiten korrespondieren.

1. Ein anderes Beispiel einer solchen Diskussion um Funktion und Qualität finden wir in der Debatte um den "Sozialstaatsoptimismus" der 70er Jahre. (vgl. Müller/Neuss 1971; Offe C. 1972c)

- Individualisierung und Pädagogisierung

Als eine dieser Eckqualitäten kann die seitens progressiver Kritiker sozialpädagogischer Praxis immer wieder beklagte Individualisierung und Pädagogisierung von Problemlagen durch die Jugendhilfe bezeichnet werden. (vgl. Böhnisch u.a. 1973: 74 ff; Hollstein 1974: 14 ff.; Meinhold 1974)

Dies meint, daß auf verschiedenen Ebenen von Jugendhilfe Faktoren wirken, die sowohl in der Problemwahrnehmung als auch in der Problembearbeitung eine gesellschaftliche Orientierung und Ursachenbezogenheit verhindern und statt dessen einer Problemdefinition und dementsprechenden methodischen Ausrichtung Vorschub leisten, die die jeweilige Problematik "beim einzelnen Klienten" und seinen psychischen Dispositionen festzumachen suchen:

- Auf der rechtlichen Ebene stellt sich der Gesamtcharakter des Jugendwohlfahrtsgesetzes (JWG) als dem Individualisierungsprinzip folgend dar. Sowohl die Trennung von Jugendpflege und Jugendfürsorge als aber auch insbesondere der Aufbau der jugendfürsorgerischen Leistungen als System von Hilfen, die an jeweils individuelle Tatbestandsmerkmale geknüpft sind, erschweren eine Entwicklung von Jugendhilfe, die die ihr zukommenden Probleme über die individuelle Symptomstruktur hinaus in gesellschaftlichen Zusammenhängen sieht und dort auch deren Ursachen sucht. (vgl. BMJFG 1974: 26 ff.; Jordan/Sengling 1977: 68/256 f.)
- In die gleiche Richtung wirken Momente der noch weitgehend an klassischen Verwaltungsprinzipien orientierten Organisation des Jugendamtes (JA) - wie etwa rigide Kompetenzzuschreibung, eine vor allem an Verwaltungsrationaliät orientierte horizontale und vertikale Organisationsstruktur oder spezifische Leitprinzipien und Verwaltungsstandards (Aktenführung etc.) -, die insgesamt die im Gesetz angelegte Tendenz zur Individualisierung verstärken (vgl. Böhnisch 1972). Dies bleibt gültig, auch wenn heute durchaus festgestellt werden kann, daß eine Entwicklung hin zu stärkerer sozialpädagogischer Qualifizierung der Jugendämter eingesetzt hat. (vgl. Schrapper-Thiesmeier 1985)
- Diese Phänomene korrespondieren dabei mit einer sozialpädagogischen Fachlichkeit, die von der grundlegenden Arbeitshypothese ausgeht,

"... daß durch Verhaltensänderungen die Probleme der Klienten gelöst, bzw. Problemlösungen zumindest gefördert werden können." (Böhnisch 1982: 21)

Ihre Begrifflichkeiten leiht sich diese Fachlichkeit in erster Linie von der Psychologie bzw. Psychopathologie, wobei jedes Problem prinzipiell als individuell einmaliges erlebt wird, das nur sinnvoll über psychologisch orientierte Diagnose begriffen werden kann. Auf der methodischen Ebene entspricht dem ein Primat der Einzelfallhilfe bzw. der individual orientierten Gruppenarbeit gegenüber Arbeitsformen, die von einer "sozialen Diagnose" ausgehen (etwa Formen der Gemeinwesenarbeit). (vgl. Böhnisch 1982: 20 ff.; Hollstein 1974: 14 ff.; Meinhold 1974; Böhnisch u.a. 1973: 66 ff.)

- Wie weit schließlich auch das Selbstverständnis des Sozialarbeiters und seine Alltagstheorien einem Individualisierungsprinzip zur Wirkung verhelfen, machen Untersuchungen von Helfer (1971) oder Knieschweski (1976) deutlich.

Das Prinzip der Individualisierung/Pädagogisierung zieht sich also wie ein roter Faden durch rechtliche Grundlagen und verwaltungsmäßige Manifestationen der Jugendhilfe, durch ihre Theorie und das Selbstverständnis ihrer Mitarbeiter.

Um seine mehr als eine historisch prinzipiell zur Disposition stehende Qualität von Jugendhilfe darzulegen und seinen Charakter als eine jener Eckqualitäten, die direkt auf

die kapitalistische Gesellschaftsstruktur verweisen und aus ihr heraus erklärbar sind, müssen wir heranziehen, was wir oben als kennzeichnend für kapitalistisch-staatliche Politik herausstellten: daß der kapitalistische Staat immer vor dem Dilemma steht, die konkreten Problemverursacher niemals direkt zum Objekt seiner Politik machen zu können, will er sich nicht letztlich seiner eigenen Grundlagen berauben, und deshalb stets dazu gezwungen ist, die sich aus der Anarchie des kapitalistischen Produktionsprozesses ergebenden Folgeprobleme in ihrer Symptomatik zu definieren und in Ressortpolitik zu organisieren, um sie so als nicht-strukturelle bearbeiten zu können. Vor diesem Hintergrund muß nicht nur Jugendhilfepolitik als eigener Sektor verstanden werden; auch die individualisierende und pädagogisierende Qualität von Jugendhilfe erhält ihren gesellschaftstheoretischen Sinn in der systemnotwendigen Umdefinierung von gesellschaftlich-strukturell verursachten Problemlagen. Individualisierung und Pädagogisierung können dann als notwendige Konsequenz des Umstandes betrachtet werden, daß es auch der Jugendhilfe als Bestandteil staatlich-gesellschaftlichen Handelns nicht möglich ist, tatsächlich konsequent ursachenorientiert zu arbeiten. Sie stellen damit eine spezifische Erscheinungsform der grundsätzlichen Widersprüchlichkeit kapitalistisch-staatlicher Politik dar. (vgl. Böhnisch 1982: 67 f.)

Ihre Verknüpfung finden staatlich-strukturelle Notwendigkeit und Individualisierungstendenzen in der Jugendhilfe in dem Umstand, daß die Sozialpädagogik selbst auf diese Pädagogisierung von Problemlagen angewiesen ist (vgl. Peters 1973):

Die auch politische Eigenständigkeit der Jugendhilfe korrespondiert wesentlich mit dem strukturellen Zwang zur Ressortbildung und Problemumdefinition. Sobald sich die Jugendhilfe selbst auf die Ursachen der ihr zukommenden Probleme besinnt und dabei gesellschaftsstrukturelle Überlegungen anstellt, gerät sie schnell in die Gefahr des Legitimationsverlustes als eigenständige Disziplin und droht konzeptionell aufzugehen in dem allgemeineren Begriff der Gesellschaftspolitik. Deutlich wird dies in der Auseinandersetzung mit jenen Arbeiten, die Anfang der 70er Jahre die Sozialpädagogik/Sozialarbeit einer historisch-materialistischen Analyse unterzogen: Gängige Standards geisteswissenschaftlicher Tradition wie die "Autonomie der Pädagogik", die "Anwaltschaft für das Kind", die "reine Pädagogik" etc. erhielten nicht einmal mehr in einem normativ-idealistischen Sinne einen logischen Ort in der Theorie. Indem die Probleme, auf die die Jugendhilfe reagiert, und die gängigerweise als Sozialisationsprobleme definiert werden, in der Klassenanalyse zurückgeführt werden auf die allgemeine Situation der Arbeiterklasse, kann somit ihre Lösung nurmehr in der politischen Veränderung dieser allgemeinen Situation und der sie begründenden Strukturen gesucht werden. Diese Veränderung könne nur durch den Kampf der Arbeiterklasse selbst erreicht werden – von der institutionellen Sozialarbeit zumindest sei diese unter kapitalistischen Herrschaftsverhältnissen nicht zu erwarten. (vgl. Hollstein 1974: 43; Khella 1974: 27/154 ff.)

Eine auf eine eigenständige Legitimation bedachte Sozialpädagogik ist somit darauf angewiesen, allgemeine bzw. strukturelle Lebensbedingungen in spezifische Sozialisationsbedingungen umzudefinieren, was wir am Beispiel des Konzepts offensiver Jugendhilfe noch verdeutlichen werden (vgl. BMJFG 1974).

"Individualisierungsprinzip" und "Pädagogisierung" heißt somit im weiteren Sinne: die Umdefinition sozialstrukturell verursachter Probleme in sozialisatorische.

- Herrschaftsausübung, Zwang und Kontrolle

Als zweite dieser strukturellen Qualitäten läßt sich die Tendenz zu Herrschaftsausübung, Zwang und Kontrolle identifizieren. Sie tritt ebenfalls auf allen im Zusammenhang mit dem Individualisierungsprinzip angesprochenen Ebenen in Erscheinung:

- Das JWG stellt sich – ein gängiger Punkt der Kritik – als ein von starkem Eingriffscharakter geprägtes Recht dar. "Einseitig obrigkeitsstaatliches Denken", so Schneider bereits 1964 (: 13), prägte die Gestaltung der Jugendhilfegesetze. (vgl. auch BMJFG 72: 31)
Begriffe wie "Schutz", "Aufsicht", "Überwachung", "Maßnahme" etc. besitzen eine zentrale Bedeutung. Fehlende Beteiligungsmöglichkeiten der Betroffenen, mangelnde Sicherung umfassender Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte, Aufbau der Hilfen in einem "Verschärfungszusammenhang" und der offensichtlich repressive Charakter der Fürsorgeerziehung (FE) runden das Bild ab.
- Diesen Tendenzen entsprechen ebenfalls der spezifische institutionelle Standort der Organisation Jugendamt und die Wirkung von Verwaltungsstandards.
So zeigten Haferkamp und Meier (1972) auf, wie weit sich das Jugendamt hinsichtlich seiner jugendfürsorglichen Aufgaben eingliedert in einen institutionellen Zusammenhang von erklärtermaßen primär der sozialen Kontrolle dienenden Instanzen wie Polizei oder Staatsanwaltschaft.
Der hierarchische Aufbau des Jugendamtes, der bis in die Kommunikationsstruktur zwischen Sozialarbeiter und Klient hineinwirkt (vgl. Keckeisen 1974: 92), die Ferne von der Lebenswelt der Betroffenen zugunsten einer einseitigen Definitionsmacht von sozialen Situationen durch den Sozialarbeiter und selbst die Arbeitstechniken wie Aktenführung und Informationsarchivierung (vgl. Brusten/Müller 1972) verweisen auf Momente von Herrschaftsausübung und Kontrolle, die direkt mit der Binnenorganisation des Jugendamts in Zusammenhang stehen.
- Ähnlich dem Individualisierungsprinzip korrespondieren diese Momente durchaus mit dem gängigen Bild der helfenden Beziehung. (vgl. Böhnisch u.a. 1973: 109 ff.) Trotz mehr oder minder lauter Bekenntnisse zu Formeln der Beteiligung, Mitbestimmung und Klientenzentrierung und z.T. durchaus ernsthafter Überlegungen wie diese denn in Realität umzusetzen seien, steht die sozialpädagogische Praxis dem Herrschaftsproblem und Fragen der Selbstbestimmung des Klienten in weiten Teilen eher hilflos gegenüber. Dominierend ist statt dessen nach wie vor die Vorstellung einer helfenden Beziehung, in der der überlegene Helfer dem zumindest partiell Unmündigen allererst die Hand zu reichen hat, um diesen langsam während des Hilfeprozesses auf die gleiche Ebene von Mündigkeit zu ziehen, auf der er selbst steht.
Dank dieser Hilfekonstruktion können Fragen von Macht und Herrschaft als Fragen der Fachlichkeit erscheinen. Fragen nach Grenzen der Beteiligung und Selbstbestimmung der Klientel können unter pädagogischen oder therapeutischen Gesichtspunkten interpretiert werden.
Ohne dies hier diskutieren oder bewerten zu wollen, steht fest, daß die Hilfe-Konstruktion damit eine quasi-natürliche Ungleichheit zwischen Sozialarbeiter und Klient impliziert, in der Fragen nach Herrschaft und Kontrolle pädagogisch verschleiert und letztlich legitimatorische Funktion erfüllen können.¹
- Wieweit dann auch in den Alltagstheorien der Sozialarbeiter eine solche Vorstellung der helfenden Beziehung, die das Machtgefälle zwischen Expertem und Klienten impliziert und relativ unproblematisiert läßt, nachweisbar ist, wird ebenfalls in der Untersuchung von Knieschewski (1976) deutlich.

1. In deutlicher Form finden wir diesen Zusammenhang in einer Aussage von Otto Fichtner im Kontext der Ausgestaltung eines neuen Jugendhilfegesetzes (JHG) illustriert:

"Auch die ausnahmsweise auferlegten Hilfen bleiben Hilfen, verwirklichen einen Erziehungsanspruch, den auch derjenige hat, dem die Einsicht fehlt, daß ohne die Durchsetzung dieses Anspruchs gegen seinen Willen ihm Chancen seiner freien Entfaltung genommen werden." (1972: 28)

Wiederum muß nun erklärt werden, weshalb diese Qualität von Jugendhilfe eine derer sein soll, die wir als Eckqualitäten bezeichnen, also direkt aus der Struktur kapitalistischer Problembearbeitung hervorgeht, und wie schon zum Individualisierungsprinzip müssen wir dazu auf schon Gesagtes zurückgreifen:

So wiesen wir bereits darauf hin, daß auch wenn die Tatsache der Lohnarbeiterschaft in der kapitalistischen Gesellschaft die normale Subsistenzform darstellt, sie damit noch keineswegs selbstverständlich wird. Die notwendig aus der kapitalistischen Produktionsweise folgenden und in der Tendenz repressiven Arbeitsbedingungen, die strukturelle Widersprüchlichkeit zwischen Verwertungsimperativen und menschlichen Bedürfnissen, die Marx mit dem Begriff der Entfremdung belegte, führten wir in diesem Zusammenhang an und wiesen darauf hin, daß vor diesem Hintergrund die Motivation zur Lohnarbeit zwangsläufig eine stets prekäre und unsichere ist und daß sie nicht in irgendeiner Form als naturgemäß verstanden werden kann.

Alternativen zur Lohnarbeit in jeder Form haben damit zu jeder Zeit eine gewisse Attraktivität, handle es sich um Kriminalität, um Berufsformen, die nicht den Bedingungen von Lohnarbeit unterliegen (Unternehmertum, freischaffende Tätigkeit), Bettelei oder auch nur um das zeitweilige Aussteigen aus dem unmittelbaren Lohnarbeitszusammenhang durch Inanspruchnahme von Leistungen der Krankenversicherung.

Wir brauchen gar nicht weiter zu rekapitulieren:

Solange solche Alternativen eine Bedrohung für das System darstellen, solange eine grundsätzliche Diskrepanz zwischen Bedürfnissen der Menschen und ihren Arbeitsbedingungen zu verzeichnen ist – und dies wird im kapitalistischen Produktionszusammenhang immer der Fall sein –, solange bedarf es Instrumente der Kontrolle, und bedarf es der Ausübung von Herrschaft und Zwang, um die Lohnarbeit als primäre gesellschaftliche Subsistenzform zu garantieren.

Dies heißt im Besonderen, daß auch der Prozeß der Erstellung der Motivation zur Lohnarbeiterschaft immer eine Tendenz zu Herrschaft, Zwang und Kontrolle in sich tragen muß, welche lediglich solange latent bleiben kann, solange es über "sanfte Wege" der Erziehung der kapitalistischen Persönlichkeit gelingt, daß die Kontrollen in Form von Haltungen, Einstellungen und Gewissen etc. internalisiert werden.

Der völlige Verzicht auf offensichtliche Formen von Zwang und Kontrolle würde ein perfektes System der sanften sozialisatorischen Manipulation voraussetzen, das jedoch immer nur Fiktion sein kann.

In Fällen, in denen sich der einzelne nicht freien Willens in die Gesellschaft integriert, die Lohnarbeit oder eine gesellschaftlich akzeptierte Alternative (und damit die Existenzform des loyalen Staatsbürgers) nicht als seine Zukunftsperspektive akzeptiert und in denen er kein Einsehen in die sozialisatorischen "Hilfeleistungen" zeigt, müssen diese ihm hoheitlich aufgezwungen werden.

Im Umkehrschluß heißt dies weiterhin: Solange nicht gewährleistet werden kann, daß der einzelne sich immer in Einklang mit kapitalistisch-gesellschaftlichen Prinzipien bewegt, können auch keine unlimitierten Mit- und Selbstbestimmungsrechte eingeräumt werden. Der strukturelle Widerspruch zwischen anthropologisch begründbaren Bedürfnissen und kapitalistischen Organisationsformen manifestiert sich nicht zuletzt immer auch als Spannung zwischen Bedürfnissen 'der Jugend' und solchen 'der Gesellschaft'. Dies bedeutet, daß sich auch in der Jugendhilfe eine rigorose Mit- und Selbstbestimmung der Adressaten als systeminkompatibel erweisen müssen. Dies gilt insbesondere für solche Heranwachsende, die ohnehin durch eine defizitäre Motivation zur Lohnarbeiterschaft und/oder den entsprechenden gesellschaftlichen Ordnungsprinzipien auffielen. Statt dessen bleiben Momente von Herrschaftsausübung, Zwang und Kontrolle unumgänglich.

- strafende Sanktionierung abweichenden Verhaltens

Als letzte Eckqualität kapitalistischer Jugendhilfe soll die in der Jugendhilfe auffindbare Tendenz strafender Sanktionierung abweichenden Verhaltens angeführt werden.

Diese ist, auch wenn sie auf der Erscheinungsebene mit dem eben behandelten Merkmal überlappt, analytisch jedoch als eigene Kategorie zu behandeln.

Die Geschichte von RJWG und JWG (vgl. Hasenclever 1978; BMJFG 1972) ist dadurch gekennzeichnet, daß sich bereits das RJWG niemals in seiner Gesamtanlage und seiner Intention als ein "Erziehungsgesetz" entfalten konnte, sondern von Bedingungen beeinflusst war, die von vorneherein die sozialpädagogischen Schwachstellen des Gesetzes in Form obrigkeitstaatlicher und polizeilicher Tendenzen (vgl. Münder u.a. 1981: 60/270) deutlich werden ließen.

So schränkten bereits 1924 das Einführungsgesetz zum RJWG sowie die Verordnung zu dessen Inkrafttreten erhebliche Teile wieder ein, mit dem Effekt, daß das sozialpädagogische Angebot immer von der Interventionsverpflichtung des Jugendamtes dominiert wurde, und polizeiliche, punitive und verwahrende Züge des RJWG und später des JWG zwangsläufig in den Vordergrund traten.

Im einzelnen werden immer wieder die Merkmale genannt,

- daß das Jugendamt primär auf bestimmte, fest definierte Gruppen von Kindern und Jugendliche reagiere, nicht aber ein Erziehungsangebot für alle darstelle,
- daß dabei vor allem die Abweichung von gesetzlich fixierten Normen zum Eingriffskriterium der Jugendhilfe werde,
- daß in erster Linie auf den Tatbestand, nicht auf die zugrundeliegende Ursache der "Störung" reagiert werde und
- daß die Jugendhilfe sich also in gewisser Weise ebenso täterfixiert wie das Polizeirecht zeige. (vgl. Münder u.a. 1981: 270; BMJFG 1972: 31; Schmitz I. 1977; Jordan/Sengling 1977: 256 f.)

Untersuchungen zu den Modalitäten der Anwendung bestimmter im JWG geregelter Maßnahmen durch die Sozialarbeiter legen, über diese allgemeine Ebene hinausgehend, den strafenden Charakter vieler Eingriffe offen.

So zeigt sich, daß die gesetzlichen Klauseln von "Erforderlichkeit" und "Gebotensein" der Maßnahmen diese faktisch in einen Verschärfungszusammenhang eingliedern, innerhalb dessen nach Durchführung einer Maßnahme mit geringerem Eingriffscharakter bei weiterer Verfehlung stets die jeweils nächst repressive Anwendung findet. (vgl. Münder 1981: 270)

Untersuchungen zu "pragmatischen Kontrolltheorien" der Sozialarbeiter (vgl. Herriger 1979: 183 ff.) oder zur Motivationsrichtung (Therapie versus Strafe) bei der Antragstellung zur FE (vgl. Steinvorth 1973) lassen kaum Zweifel daran, daß der Strafgedanke bei der Anwendung von JWG-Bestimmungen in Fällen abweichenden Verhaltens als eine wesentliche Größe, die in engem Zusammenhang mit Zielen wie Aussonderung und Verwahrung steht, zunächst nicht ignoriert werden kann. (Leider liegen keine vergleichbaren Arbeiten neueren Datums vor.)

Zur Begründung der These, daß gerade die strafende Sanktionierung abweichenden Verhaltens eine der Eckqualitäten der Jugendhilfe darstellt, können wir an einem offensichtlichen Widerspruch ansetzen:

Strafende Tendenzen werden bereits auf der normativen Ebene in der Regel als unvereinbar mit pädagogischen Standards gewertet.

Arbeiten auf der paradigmatischen Grundlage des labeling approach haben schließlich deutlich gemacht, inwiefern eine von strafender Motivation getragene Behandlung des jugendlichen Abweichlers, inwiefern Exklusion und Isolation geradezu der offiziell angestrebten gesellschaftlichen Integration zuwiderlaufen und statt dessen allererst einen Kriminalisierungsprozeß einleiten oder vorwärtstreiben können, der über Mechanismen der Stigmatisierung, Rollenzuweisung und Rollenübernahme den in seinem Abweichlerstatus gefestigten Jugendlichen hervorbringt. (vgl. Brusten/Müller 1972; Schur 1974, Bonstedt 1972; Thiersch 1977, Schumann 1975)

Für die staatliche Mitwirkung an der permanenten Transformation von Nichtlohnarbeiter in Lohnarbeiter erweist sich also eine punitive Behandlung Jugendlicher eher ineffektiv, wenn nicht dysfunktional.

Um diesen Widerspruch aufzulösen, sehen verschiedene Autoren die Effektivität solcher Maßnahmen nicht in ihrer Wirkung auf den direkt Betroffenen, sondern in der Abschreckungsfunktion derlei Behandlung für Dritte. (vgl. Hollstein 1974: 203; Barabas u.a. 1975: 401) Sie zielten als öffentliche Drohung für den Fall des erzieherischen Versagens auf jene, die sich außerhalb der Einrichtungen aufhalten, und spornten so zur Mobilisierung aller Sozialisationsreserven an. Die Bestrafung des Abwechslers erfülle den Zweck, demjenigen, der sich durch normangepaßtes Verhalten auszeichne, "Lob auszusprechen" und ihn zu bestärken.

Diese Interpretation scheint einleuchtend, zumal sie mit der sozialpsychologischen Erkenntnis korrespondiert, daß eine jede Gesellschaft auf einen "Sündenbock" angewiesen sei, der gleichsam als "moralisches Ventil" fungiere und damit die "Gerechten" in ihrer gesellschaftlich notwendigen moralischen Identität stütze. (vgl. Richter 1976; Coser 1968)

Doch ist damit erst einmal lediglich eine Wirkung der punitiven Behandlung beschrieben. Nicht begründet ist die strukturelle Notwendigkeit dieser Qualität.

Sie offenbart sich vielmehr dort, wo die negative Sanktionierung abweichenden Verhaltens politisch zur Diskussion gestellt werden soll, nämlich in der Diskussion um die Einbeziehung weiterer Teile des Jugendgerichtsgesetz (JGG) in ein erweitertes JHG oder um die generelle Strafmündigkeit bis zum 18. Lebensjahr, wie sie im Rahmen der Jugendhilfrechtsreform (JHRR) geführt wurde. (vgl. zu dieser Diskussion zusammenfassend: Hasenclever 1978:217 ff.)

Zeigten sich die meisten der Reformwilligen durchaus für Innovationen auch in dieser Frage offen – wobei die Stoßrichtung in einer Eliminierung des Strafgedankens zugunsten pädagogischer Standards lag –, so wurden bei anderen z.T. heftige Widerstände deutlich. Dabei wurde zwar vereinzelt auch der Abschreckungsgedanke angeführt (vgl. Heinen 1973), mehrheitlich der Kompromiß mit dem Strafgedanken jedoch aus ganz grundsätzlichen Erwägungen heraus gesucht, wie sie Otto Fichtner stellvertretend auf den Punkt bringt:

"Einheit der Hilfen für alle Jugendlichen bedeutet natürlich auch, daß in das Jugendhilfegesetz Regelungen für die zahlreichen Fälle hineingehören, in denen ein Jugendlicher eine strafbare Handlung begeht. Gemeint sind, strafbare Handlungen, die einer begeht, ohne daß er schon als erzieherisch besonders gefährdet oder in seiner Entwicklung gestört bezeichnet werden müßte –etwa die große Zahl der Taten, die vom bösen Streich bis hin zu einer Affekthandlung gehen und auf die die Rechtsordnung antworten muß, weil es nicht hinzunehmen ist, daß solche Taten völlig ohne jede Sanktion, ohne jede Antwort bleiben." (Fichtner 1973a: 197)

Die Argumentation erweckt den Eindruck, daß es schlicht selbst dann nicht denkbar zu sein scheint, auf eine Sanktionierung von Devianz zu verzichten, wenn ohnehin kein positiver Effekt zu erwarten ist. (vgl. BMJFG 1973: 78 f.)

Sie weist uns darauf hin, daß die Begründung unserer These nicht auf einer positiven Funktion von Strafe basiert, sondern auf der schlichten Nicht-Vereinbarkeit einer Handlung mit dem geltenden Ordnungsprinzip des Tauschverkehrs und seiner staatlich-gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, welche festzuschreiben ausschließlich Aufgabe des Staates ist. (vgl. zur Funktion des Rechts im Kapitalismus: Kraiker 1977: 307) Die Universalität des Tauschprinzips als gesellschaftliche Verkehrsform und die kodifizierende und sanktionierende Monopolstellung des Staates stellen zwei untrennbare Seiten eines Sachverhalts dar: soll eine Verkehrsform eine Gesellschaft dominieren, bedarf es einer alleinig verordnenden, kontrollierenden und sanktionierenden herrschaftlichen Instanz als Garanten dieser Dominanz.

Wo also die Universalität des Tauschprinzips und die Monopolstellung des Staates direkt bedroht werden, kann somit der Staat gar nicht umhin, sanktionierend zu reagieren.

Die Floskel, daß es immer auch um den "Schutz der Rechtsordnung" an sich gehe (Fichtner 1973: 165), entspricht diesem logischen Sanktionszwang auf der argumentativen Ebene. Auf der psychologischen Ebene spiegelt er sich wieder in der tiefen Verunsicherung, die sich beim Ausbleiben von Sanktionen bei jenen einstellt, die einmal diese Ordnung verinnerlicht haben. Und so wie die logische Begründung nicht positiv, sondern als Nicht-Vereinbarkeit ausfällt, so zeigt sich auch die öffentliche Meinung zu diesem Punkt eher von Irrationalitäten und Emotionen als von positiver Argumentation geleitet. (vgl. BMJFG 1973: 78 f.)

Somit sind die drei Qualitäten der Individualisierung und Pädagogisierung, der Herrschaftsausübung und Kontrolle sowie der strafenden Sanktionierung abweichenden Verhaltens sowohl empirisch als auch logisch in ihrem Charakter als Eckqualitäten kapitalistischer Jugendhilfe nachweisbar.

Hinsichtlich einer Reform des Jugendhilferechts können wir damit bereits die Hypothese ableiten, daß diese als eine kapitalistische Reform immer durch diese Eckqualitäten geprägt bleiben wird.¹

2. Die historische Erweiterung des gesellschaftstheoretisch-funktionalen Zugangs

Der bis hierin entwickelte 'basale' Zugang zur Analyse eines Reformverlaufs ermöglicht es uns, die Erklärung von Politik nicht in der Rückführung auf die Prozesse ihres Entstehens oder in ihrer Konfrontation mit normativen Größen sich erschöpfen zu lassen, sondern sie "unterhalb" von Prozeduren und Bewertungen inhaltlich anzulegen. Dies setzt voraus, daß Politik mehr darstellt als ein Produkt kontingenter Faktoren, nämlich in ihren Inhalten prinzipiell rückführbar bleibt auf die strukturellen Imperative der ihr zugrundeliegenden gesellschaftlichen Formation.

Wir haben dazu ein hypothetisches Gerüst von Funktionen staatlicher Politik aufgestellt, das wir aus der Analyse des grundlegenden Organisationsprinzips der kapitalistischen Gesellschaftsstruktur und ihrer strukturellen Reproduktionsprobleme ableiteten. In Konfrontation dieses Gerüsts mit dem tatsächlichen Bestand an Instrumenten staatlicher Problembearbeitung konnten wir die Plausibilität unseres Zugangs nachweisen; in einem ersten Schritt für staatliches Handeln allgemein, in einem zweiten speziell für das System der Jugendhilfe.

Es wurde darüber hinaus aufgezeigt, inwieweit Jugendhilfe, verstanden als staatliche Veranstaltung, mit den strukturellen Problemen und Funktionen staatlicher Politik nicht nur korrespondiert, sondern durch sie auch qualitativ grundlegend geprägt wird.

1. Es stellt sich natürlich die Frage, ob nicht eine politische Entwicklung denkbar wäre, in der Jugendhilfe sämtliche Maßnahmen mit punitiven oder kontrollierenden Tendenzen in andere Bereiche abschiebt, wie es ja bspw. im Verhältnis zum Jugendstrafrecht tendenziell der Fall ist und ob in diesem Fall unser Modell nicht theoretisch hinfällig wäre.

Ersteres wäre erst einmal zu bejahen. Denkbar wäre natürlich eine solche Entwicklung, die bspw. Eingriffs- und Leistungsbereiche klar trennt. Doch müßte dies als ledigliches Gedankenspiel bewertet werden, da neben dem so "geläuterten" Jugendhilfebereich zwangsläufig ein zweiter entstehen müßte, der die Präsenz der oben hergeleiteten Eckqualitäten garantiert. Es würde sich somit auf der Erscheinungsebene und damit in der theoretischen Darstellung des Modells etwas ändern, nicht jedoch am analytischen Gehalt.

Bei genauerem Hinsehen zeigt sich nun, daß sich dieses methodische Vorgehen einer politikökonomisch orientierten funktionalen Ableitung in einem notwendigen Zirkelschluß bewegt, der darin besteht, daß einerseits Hypothesen zur Strukturierung von Wirklichkeit gebildet werden, andererseits durch diese Strukturierung die Hypothesen allererst Bestätigung finden. Ein letzter Beweis für die Richtigkeit des Behaupteten kann jedoch nie erbracht werden.

Ein tatsächlicher Beleg funktionaler staats-theoretischer Aussagen wäre erst denkbar, wenn das Funktionieren des Systems gänzlich oder in einzelnen Elementen aussetzt; Strukturprobleme könnten erst dann als solche anders als logisch-hypothetisch erfahrbar werden, wenn die Instrumente ihrer Entschärfung ersatzlos versagen.

Die Gütekriterien funktionaler Erklärungen sind statt dessen die der Logik und der Plausibilität, wobei sich letztere an der Entsprechung von empirischen Politiken und dem funktionalen Hypothesengerüst bzw. an dem Ausmaß der daraus resultierenden "empirischen Restgröße" bemessen muß.

Zudem beschränkt sich die Aussagekraft dieses Zugangs zunächst immer nur auf die Korrespondenz zwischen theoretisch erschließbaren funktionalen Notwendigkeiten und empirischen Politiken. Inwiefern hinter dieser faktischen Korrespondenz nun tatsächlich die funktionale Notwendigkeit einer Politik steht, kann letztlich ebensowenig bewiesen werden wie die Strukturprobleme selbst. So warnt Goldthorpe in diesem Zusammenhang:

"... ist(!) is hard to see how one could ever demonstrate that particular social processes are essential for the actual physical survival of a society in the same way as one can demonstrate the necessity of particular biological processes for the survival of an organism." (62: 53; zit.n. Lenhardt/ Offe 1977: 125)

Der rein funktional-logische Zugriff bleibt notwendig immer abstrakt und kann in unserem Zusammenhang nicht mehr darstellen als ein erstes System von Bezugspunkten, wollen wir ihn nicht überstrapazieren.

Seiner Erklärungskraft sind deutliche Grenzen gesetzt, denn wenn wir einen Reformverlauf erklären wollen, wollen wir damit nicht "lediglich" danach fragen, ob hier eine funktionale Entsprechung zwischen einer Politik und den Imperativen der Systemreproduktion vorliegt; unsere Fragen kreisen darüberhinaus gerade um das Wie einer solchen Funktionalität, handelt es sich bei einer Reform doch gerade um die Veränderung der Art und Weise, in der der Staat seine Funktionen erfüllt. Es geht also um die Qualitäten. Über die Qualitäten jedoch, so stellten wir fest, kommt die rein funktionale Analyse zu nur sehr beschränkten Aussagen; so weit nämlich, wie diese als Eckqualitäten aus der strukturellen Verfaßtheit des Gesellschaftssystems selbst ableitbar sind. Der Nachweis dieser Eckqualitäten in den Outputs der Reformkommissionen stellt zwar, indem verdeutlicht werden kann, daß an keiner Stelle systemische Imperative verlassen wurden, einen wichtigen Schritt dar, das Innovativ-Reformerische der Reform - der "Reformgedanken"- bzw. seine schrittweise Rücknahme wäre damit allerdings kaum inhaltlich erklärt. Lediglich die strukturellen Grenzen hätten wir markiert und für den konkreten Fall nachgewiesen, daß diese in der JHRR auch nicht überboten werden sollten.

Allgemein formuliert stellt der rein funktionale Zugriff kein methodisches Instrument dar, mit dem zu erfassen wäre, welche Bedeutung bestimmten Inhalten bei zumindest theoretischem Vorliegen von Alternativen zukommt. So kann er bspw. nicht erklären, weshalb zu einer bestimmten Zeit Strafe, zu einer anderen unterstützende Integration

gesellschaftlich opportun sind, die, wie wir feststellten in keinem funktionalen Widerspruch stehen müssen.¹

Wenn wir eingangs die Gesetze kapitalistischer Ökonomie herleiteten, so haben wir damit zwar die Gesetzmäßigkeiten eines Systems beschrieben, die als das "historisch Notwendige" (Böhnisch 1982: 39) einer sozialen Formation ihre Prägung verleihen, haben jedoch noch nichts ausgesagt zur historischen Erscheinungsform an sich, in der sich diese Gesetzmäßigkeiten und die Funktionalität staatlichen Handelns konkretisieren müssen.

Daß die Politökonomie ohne eine solche historische Betrachtung nicht auskommt, ist zwischen den verschiedenen Richtungen historisch-materialistischer Forschung Konsens. (vgl. Hirsch 1980: 55 ff.). Anders würden die Ergebnisse auf einem allzu abstrakten Niveau verbleiben.²

1. Neben der inhaltlichen Erklärung von bestimmten Politiken findet der rein funktionale Zugang, wie wir ihn bis hierhin entwickelt haben, seine zweite Grenze zudem in Fragen der Dynamik: Was sind die Triebfedern von Politik, wie entsteht sie, was lenkt sie? Welche Dynamik bewirkt eigentlich die Funktionalität von Politiken und den qualitativen Wandel in der Behandlung von Systemproblemen durch den kapitalistischen Staat?

Im folgenden wollen wir beide über den engeren funktionalen Zugang hinausreichende Fragenkomplexe jedoch möglichst sauber getrennt halten und uns ausschließlich mit dem ersteren, der inhaltlichen Bestimmung der Veränderungen im staatlichen Bestand an Problemlösungsinstrumenten auseinandersetzen – nach wie vor unterstellend, daß dies möglich ist, ohne sogleich auf Prozeduren und konkretere dynamische Aspekte zurückgreifen zu müssen.

2. Kontrovers werden jedoch drei Fragenkomplexe diskutiert, die miteinander verknüpft sind, und die sich beim Einschlagen dieses Weges zwangsläufig stellen:

- Zum einen geht es um den Stellenwert der historischen Ebene: Wie bestimmt sich das Verhältnis von politökonomischer Gesetzmäßigkeit und historischer Erscheinung? Determiniert erstere die zweite oder besitzt die historische Ebene einen eigenen Stellenwert, indem die geschichtliche Konkretisierung auf die objektive Gesetzmäßigkeit selbst zurückwirkt? Handelt es sich bei der historischen Erscheinungsform also lediglich um eine Illustration politökonomischer Gesetzmäßigkeiten oder aber um ihre Modifikation? (vgl. Böhnisch 1982: 39)
Es geht somit im Eigentlichen um die Gültigkeit des Unterbau-Überbau-Theorems.
- Von der Beantwortung dieser Fragen hängt es zudem ab, wie ich den Forschungsrahmen ansetze: Was wird untersuchungsrelevant, wenn ich staatliche Politik erklären will? Ist staatliches Handeln als Ausdruck des Standes der Klassenauseinandersetzungen zu begreifen, und muß somit eine Analyse staatlichen Handelns an den Klassenstrukturen selbst ansetzen, "an der 'Basis' der gesellschaftlichen Struktur- und Entwicklungsgesetzmäßigkeiten" (Hirsch 1974: 229; vgl. Hirsch 1976)? Oder aber wird die Binnendynamik von 'Überbauphänomenen' selbst untersuchungsrelevant, weil diese eigenständig auf die Basis rückwirken (vgl. Böhnisch 1982: 39 ff.; vgl. auch zusammenfassend: Bopp-Schmehl 1975)?
- Neben den Fragen nach der Aussagekraft historischer Betrachtungen und der dementsprechenden Forschungsstrategie wird durch das Betreten der historischen Erklärungsebene letztlich auch die sehr kontrovers diskutierte Frage nach dem Grad der Autonomie des kapitalistischen Staates gegenüber der Ökonomie angesprochen. Besitzt der Staat gestaltende und prägende Rückwirkung auf die Ökonomie, oder ist staatliches Handeln nur ein "ideologischer Überbau über nach

(Forts.)

Wenn wir von einer 'historischen Anreicherung' unseres funktionalen Zugangs sprechen, so geht es dabei um etwas ganz Spezifisches:

Wir gehen davon aus, daß die historische Erscheinungsform des Kapitalismus eine jeweils zeittypische, epochal abgrenzbare Gestalt annimmt, die sich u.a. in einer je bestimmten Beziehung von Staat und Reproduktionsproblemen ausdrückt, auf die es uns hier ankommen soll. Diese Beziehung wird dabei ebenso bestimmt durch das historische Gewand der strukturellen Problemlagen wie aber auch durch die aktuell zur Verfügung stehenden Instrumente ihrer Bearbeitung, ebenso durch den Entwicklungsstand des Akkumulationsprozesses wie durch den Entwicklungsstand des Staates. Es geht mit anderen Worten um den "allgemeinen Entwicklungsstand des Kapitalismus".

2.1. Das Konstrukt "Spätkapitalismus"

Um eine solche allgemeine historische Bestimmung vorzunehmen, können wir auf das theoretische Konstrukt des Spätkapitalismus zurückgreifen, mittels dessen die gegenwärtige Epoche vom "Konkurrenzkapitalismus" des 19. Jhd. abgegrenzt werden kann:

Vor dem Hintergrund der Ideologie des gerechten Äquivalententausches, der sich aus den quasi natürlichen Grundlagen von Markt, Tausch und Konkurrenz ergebe, konnte sich der Staat in erster Linie auf Ordnungsgarantien und den hoheitlichen Schutz dieses freien Marktes beschränken, der sich – so die Annahme – selbst zu regulieren verstehe. Die hinter dieser Ideologie stehende reale historische Entwicklung kann dabei beschrieben werden als ein Prozeß der "Durchkapitalisierung" der Gesellschaft, d.h. einer "Unterwerfung aller gesellschaftlichen Sphären unter das Kapitalverhältnis" (Hirsch 1980: 60). Nichtkapitalistische ökonomische oder soziale Strukturen werden sukzessive durch die Warenförmigkeit der gesellschaftlichen Beziehungen ersetzt.

Den Widerspruch, der in dieser Entwicklung angelegt ist, und den wir eingangs bereits andeuteten (s.S. 11 ff.), bringt Hirsch (1980) auf den Punkt, wenn er feststellt,

"daß mit der tendenziell vollständigen Durchsetzung kapitalistischer Verhältnisse – d.h. je mehr die kapitalistische Gesellschaft sozusagen historisch auf ihren Begriff kommt – sich zunehmend ihre Unfähigkeit offenbart, sich ausschließlich auf der Grundlage von Privatproduktion und Warentausch zu reproduzieren. (...) der eigentlich historische Widerspruch der kapitalistischen Formation liegt darin, daß ihre volle Entfaltung die Tendenz in sich trägt, ihre eigene Natur- und Gesellschaftsbasis aufzulösen und zu zerstören." (: 61)

Aus diesem Widerspruch heraus ist die Entwicklung zum Spätkapitalismus und zum spät-kapitalistischen Staat zu verstehen: Je weiter der kapitalistische Vergesellschaftungsprozeß voranschritt – angetrieben durch die fortwährende Umwälzung der Produktionstechnologie, einer ihr folgenden Expansion auf dem Weltmarkt und der Organisation der Kapitale in Oligopole und Monopole –, um so deutlicher wurde dieser Zusammenhang: daß

2. (Forts.)

wie vor naturwüchsig ablaufende Prozesse"? (Naschold/ Väth 1973: 21; vgl. zusammenfassend zu dieser Diskussion: Naschold/Väth 1973: 20 ff.)

Diese Aspekte seien hier jedoch zunächst nur erwähnt; als Kompromiß gewissermaßen insofern, als sie einerseits als allgemeine theoretische Probleme zumindest nicht ignoriert werden dürfen, andererseits uns an dieser Stelle der Annäherung an eine Reform nicht direkt berühren. Die verschiedenen Diskussionsstränge hier in ihrer Breite allgemein aufzurollen, scheint daher wenig sinnvoll. Wir werden jedoch an späterer Stelle noch einmal auf sie zurückkommen müssen.

das Kapital eben nicht in der Lage ist, seine eigenen Bestandsvoraussetzungen zu garantieren und die Folgeprobleme seiner Produktion (z.B. im Wohnbereich oder Gesundheitswesen) unter Verwertungsimperativen zu bewältigen; dann, wenn es nicht mehr wie zuvor vorhandene und intakte marktfremde Systeme (Familie, Infrastruktur) funktional subordinieren konnte, oder aber die vorhandenen subordinierten marktfremden Systeme in ihrer Effektivität nicht Schritt hielten mit der explosiven Entwicklung der Anforderungen des Akkumulationsprozesses selbst.

Und eben dieser Entwicklung komplementär liegt die Entwicklung zum spätkapitalistischen Staat, der die Funktion übernimmt, den in ihr angelegten Widerspruch durch Übernahme immer weiterer Aufgaben zu entschärfen. Wiederum mit den Worten Hirsch's:

"Man könnte also sagen, daß die im Zuge der kapitalistischen Entwicklung eintretenden Veränderungen in Form und Funktion des Staates eine Reaktion auf diesen grundlegenden Widerspruch kapitalistischer Vergesellschaftung darstellen – die Unfähigkeit des Kapitals, sich allein auf der Basis von Privatproduktion und Warenaustausch zu reproduzieren, muß mit wachsender Durchsetzung kapitalistischer Verhältnisse und wegen der Zerstörung naturwüchsiger Reproduktionszusammenhänge die Ausdehnung komplementär reproduktionssichernder Aktivitäten des Staates, eine forcierte staatliche Vermittlung des gesamten gesellschaftlichen Reproduktionszusammenhangs, die fortschreitende 'Durchstaatlichung' der Gesellschaft zur Folge haben." (ebd.; vgl. auch Offe 1972a)

Durchkapitalisierung und Durchstaatlichung sind somit zwei in einem funktionalen Verhältnis stehende Seiten einer Münze: die Durchstaatlichung stellt die historische Replik auf die Probleme der Durchkapitalisierung dar.

Mit dieser Entwicklung haben sich Form, Stellung und Aufgabenwahrnehmung des Staates – darüber herrscht bei Politologen unterschiedlichster Schulen Übereinstimmung – grundlegend gewandelt. (vgl. Naschold/Väth 1973: 33 ff.)

Der Staat ist zur zentralen Steuerungs- und Planungsinstanz aufgerückt und für den Akkumulationsprozeß unentbehrlich geworden. Er greift nicht mehr von Fall zu Fall subsidiär in den Wirtschaftsablauf ein, sondern stellt vielmehr über sein sozial- und wirtschaftspolitisches Handeln eine grundlegende Voraussetzung für das Funktionieren des ökonomischen Sektors dar. (vgl. Hirsch 1973: 55 ff.)

Auf unsere Terminologie übertragen heißt dies, daß zu allen drei Teilproblemen gesellschaftlich identischer Reproduktion der Staat in eine existentielle, zentrale funktional-komplementäre Beziehung getreten ist dadurch, daß der Markt zu keinem dieser Probleme mehr Lösungsreserven in ausreichender Menge anzubieten hat oder auf andere nicht-staatliche marktfremde Subsysteme zurückgreifen kann.

Der spätkapitalistische Staat nimmt also bei kumulierenden selbstnegatorischen Folgeproblemen des kapitalistischen Verwertungsprozesses unter kategorialer Ausschöpfung aller seiner Mittel (vgl. Offe 1972: 24b) als Planungs- und Steuerungsstaat eine zentrale Rolle im ökonomischen und gesellschaftlichen Reproduktionsprozeß ein.

Wenn wir vor diesem Hintergrund nach einer inhaltliche Erklärung des "Reformgedankens" der JHRR suchen, so wollen wir methodisch ähnlich verfahren wie zuvor, indem wir von der epochalen Bestimmung des Spätkapitalismus hypothetisch und in allgemeiner Form die historisch idealtypische Antwort staatlichen Handelns auf die Probleme gesellschaftlicher Reproduktion logisch ableiten, um sie dann mit dem konkreten Bestand an Politik zu konfrontieren.

2.2. Staatliches Handeln als integrative Politik

Dazu sei noch einmal an die besondere Problematik spätkapitalistischer Politik erinnert, und mit Claus Offe (1975: 31) in drei Punkten zusammengefaßt:

- Zum einen kann in keiner Weise davon ausgegangen werden,

"... daß die sich selbst überlassene Dynamik marktvermittelter Produktion, Distribution und Konsumtion in dem Sinn selbstregulativ wäre, als daß sie von selbst einem stabilen Entwicklungspfad folgen würde." (Offe 1975: 31)

Die Reproduktion des sozialen Systems ist somit immer auf staatliche Politik angewiesen.

- Zum anderen sperrt sich das Material staatlicher Politik wegen seiner Privatheit jedoch gegen jegliche direkte materielle Regelung,

"... d.h. gegen die autoritative (und nicht nur die vorfindlichen Verhältnisse sanktionierende) Anordnung bestimmter Produktion, Distribution und Konsumtion." (ebd.)

Staatliche Politik, so hielten wir bereits fest, kann somit niemals ursachenbezogen agieren, sondern ist stets auf flankierende Maßnahmen angewiesen.

- Ein drittes Charakteristikum wurde bereits durch den Begriff der anarchischen Entwicklung angedeutet:

"... die Art, Menge und Durchsetzbarkeit der 'Zusatzleistungen', kraft deren der gesellschaftliche Verkehr in geregelte und stabile Bahnen gelenkt werden muß, (sind) unbekannt und nicht ausreichend prognostizierbar: es gibt kein Handlungskalkül, aus dem der Staat als Akteur jeweils die konkreten Handlungen ableiten könnte, die (...) auf die aktuellen Problemlagen eines 'anarchischen' Verwertungsprozesses komplementär bezogen wären." (ebd.)

Sowohl im ökonomischen wie im sozialen Sektor ist kaum vorhersehbar, welchen Problemen staatliche Politik in Zukunft gegenübersteht. Die Privatheit des Akkumulationsprozesses, die Komplexität sozialer Interdependenzen und insbesondere der Umstand, daß staatliches Handeln selbst wiederum Folgeprobleme hervorrufen kann, bewirken dieses Merkmal des politischen Materials.

Theoretisch könnte die auf den Staat zukommende "Problemflut" nun zu einem explosiven Aufblähen des Staatsapparats selbst und seiner reaktiven und flankierenden Steuerungsleistungen führen, wäre da nicht zum einen der Umstand, daß der Staat nicht unlimitiert Kapital aus dem Akkumulationsprozeß abziehen kann, und stünde er damit zum anderen nicht noch immer dem Problem der geringen Diagnostizierbarkeit und Prognostizierbarkeit gegenüber.

Wie stellt sich also in dieser Situation logisch eine Politik dar, die der spätkapitalistischen Problematik gerecht wird?

Zunächst muß der Staat seine interventionistische Rolle überhaupt als solche erkennen und akzeptieren. Das heißt, daß er eine Politik aufzugeben hat, die den zentralen Charakteristika kapitalistischer Systeme und insb. der Privatheit des ökonomischen Sektors auf den ersten Blick angemessener und angepaßter erscheint, und die bundesrepublikanisches staatliches Handeln auch tatsächlich bis weit in die 60er Jahre hinein deutlich prägte: eine Politik des "muddling through", des situativen "Sich-Durchwurstelns" zwischen immer neu auf den Staat zukommenden Problemen, eine Politik der reaktiven, korrigierenden und punktuell kompensierenden Ad-hoc-Interventionen.

Dagegen die Rolle des Interventionsstaates anzunehmen, heißt, eigene gesellschaftliche Machtbasen zu entwickeln, Steuerungs- und Planungssysteme auf- und auszubauen und diese der Anarchie des privaten Verwertungsprozesses entgegenzustellen. (vgl. Scharpf 70; 73: 169 f.) Der spätkapitalistische Staat darf gesellschaftliche Strukturen nicht mehr als vorgefundene, unverrückbare Konstanten ansehen, sondern muß selbst in Strukturen eingreifen und Voraussetzungen für gesellschaftliche Entwicklungen schaffen.

Interessanter ist jedoch ein zweiter Aspekt, der den näheren Charakter staatlicher Interventionen verdeutlicht, und den Offe in einer sicherlich etwas unglücklichen, weil leicht mißverständlichen Wortwahl mit dem Begriff der "Integration" (1975 : 31) belegt. Mißverständlich, weil damit im Kern nicht die soziale Integration von Individuen gemeint ist – auch wenn darin ein Effekt solch staatlicher Intervention liegen kann –, sondern es sich hier vielmehr um einen systemischen Integrationsbegriff handelt, der folgendes beinhaltet:

Im Zusammenhang mit dem Moment der mangelhaften Diagnostizierbarkeit und Prognostizierbarkeit des politischen Materials gewinnt für Offe ein Satz Luhmann's zentrale Bedeutung,

"nach dem 'jenseits einer gewissen Schwelle von Komplexität Sicherheit paradoxerweise nur noch auf dem Umweg über Erhaltung von Unsicherheit gewonnen werden (kann)' (Luhmann 1970: 160)". (Offe 1975: 32)

Hier wird der logische Kern integrativer Politik benannt: angesichts der Widersprüchlichkeiten und Probleme staatlicher Steuerungsversuche kann die politische Strategie nicht mehr auf die Verursachung ganz bestimmter Handlungsergebnisse abzielen, die ja prognostisch nicht einmal genau zu erfassen sind. Es muß vielmehr darum gehen, die zur Disposition stehenden potentiellen Problemlösungsalternativen staatlichen Handelns selbst systematisch zu erweitern.

Da letztlich weder die Probleme noch die Effekte staatlichen Handelns genau vorhersehbar sind, muß Politik darauf abzielen, ein Höchstmaß an Flexibilität zu entwickeln und zu jeder Zeit eine möglichst große Zahl an Handlungsoptionen zur Verfügung zu haben. Erstrebt wird nicht eine bestimmte gesellschaftliche Wirkung, sondern die von konkreten Zwecken absehbare "Erweiterung des Variationsbereichs möglicher Resultate" (a.a.O.: 33). Integrative Politik reagiert nicht auf bestimmte Forderungen von gesellschaftlichen Gruppen, sondern ist auf noch gar nicht absehbare Erfordernisse ausgerichtet, indem zweckabstrakte Anpassungskapazitäten an eventuelle gesellschaftliche Problemlagen in Reserve gestellt werden.

Erreicht werden soll dies, indem partikulare Verursacherketten, eindimensionale Wirkungszusammenhänge und starre Determinationsverhältnisse in Gesellschaft und Politik aufgelöst und verschiedene "Blöcke" von Verursacher-Wirkungs-Zusammenhängen und Abhängigkeitsverhältnissen mit dem Ziel größerer Beweglichkeit integriert werden. Separate Politiken und Handlungszusammenhänge werden bspw. administrativ miteinander verknüpft, um so ein um ein Vielfaches höheres Reaktionsspektrum zu gewinnen:

"Integration kann man als einen Prozeß des institutionellen Wandels auffassen, durch den Art und Zahl der möglichen Folgen eines gegebenen Zustandes erhöht werden." (ebd.)

Separate Spezialisierung ist zu überwinden und auf Unsicherheit mit erhöhtem Handlungsspielraum, erhöhter Flexibilität und steter Neuanpassung zu reagieren.

Diese abstrakte Logik politischer Strategie manifestiert sich sowohl auf der Ebene des PAS selbst, gewissermaßen als integrative Binnenrationalisierung hinsichtlich der politischen-administrativen Wahrnehmung und Behandlung von Problemen, wie auch auf der

Ebene des sozialen Zusammenhangs der Individuen untereinander. Sie zeigt also Innen- wie Außenwirkung.

Beide Stränge sind kurz zu erläutern, stellen sie doch einen Schlüssel zum Verständnis der Politik Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre und insbesondere auch zur Reform der Jugendhilferechtsreform dar:

Unter dem Stichwort "Binnenrationalisierung" wird der Gedanke der Integration vor allem konkretisiert in den Arbeiten einer politikwissenschaftlichen Richtung, die sich unter der Bezeichnung "Policy-Science-Ansatz" als eine Art praxisorientierte Regierungs- und Verwaltungslehre verstand bzw. versteht und mit Namen wie Lerner, Lasswell und Dror, für den deutschsprachigen Raum mit den Namen Fritz Scharpf und Renate Mayntz verbunden ist.

Insbesondere für die exemplarisch zu nennende Studie von Mayntz und Scharpf (1973), die eine Reihe von Forderungen an eine moderne Verwaltungsorganisation im Regierungsbereich enthält, gilt, was Offe ganz allgemein zu den von der soziologischen und politologischen Fachliteratur der 70er Jahre aufgestellten Gütekriterien staatlicher Steuerung schreibt:

"Für die verschiedenen Vorschläge für einen organisatorischen Wandel des Politik-Apparates kann die Institutionalisierung eines größeren Variantenreichtums der verfügbaren Optionen durch Integration geradezu als der paradigmatische Grundgedanke gelten; in fast allen diesen Vorschlägen kommt es darauf an, den Entscheidungsprozeß so zu organisieren, daß partikuläre Verursacherketten und Abhängigkeitsverhältnisse ausgeräumt und konkurrierende Entscheidungszentren zu einem Verbund zusammengeschlossen werden, dem dann ein erweitertes Sortiment von Optionen und Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung steht." (Offe 1975: 36 f.)

Ähnlich unserer allgemeinen Skizzierung von Anforderungen an spätkapitalistische staatliche Steuerung vertreten die Autoren in Absetzung zur reaktiven Politik des "muddling through" die Forderung nach "aktiver Politik", deren Kennzeichen "Autonomie", "Leistungsorientierung", "umfassende und langfristige Konzeption" sowie "Umweltveränderung" sein sollen. (vgl. Mayntz/Scharpf 1973: 123 ff.)

Ohne nun im einzelnen auf die Arbeiten dieser Forschungsrichtung eingehen zu wollen (zusammenfassend zu diesem Ansatz: Blankenburg/Schmid/Treiber 1974), soll kurz festgehalten werden, daß Scharpf das wesentliche Dilemma praktischer Politik darin sieht, daß das PAS sich zwar entlang den gesellschaftlichen Strukturen entwickelt habe, dabei jedoch starr und unflexibel sei und nicht in der Lage, mit seinem System von Arbeitsteilung und Spezialisierung auch die Interdependenzen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen einzufangen und Problemzusammenhänge adäquat abzubilden. Statt dessen bestehe es aus einer Vielfalt separater Problemverarbeitungs- und Zielsystemen mit jeweils stark begrenzter Berücksichtigung anderer Sektoren – ganz der Pluralität der Interessen und Forderungen entsprechend, der sich staatliche Politik ausgesetzt sieht. (vgl. Scharpf 1973a: 32)

Koordination gebe es nur in einer "negativen" Form, die lediglich der Vermeidung von Konflikten zwischen neu angemeldeten Vorhaben und anderen laufenden Programmen diene, ohne daß jedoch die separate, spezialisierte Sichtweise aufgegeben würde. (vgl. Schimanke 1974)

Dem stellt Scharpf nun die Forderung nach "Maßstabsvergrößerung" (1973a: 40) und "positiver Koordination" (1973b: 85 ff.) entgegen, was sowohl eine effektive Erweiterung von Entscheidungseinheiten, damit eine Auflösung von Partikularismen und Berücksichtigung umfassenderer Gesichtspunkte bei Planungsvorhaben als auch die konstruktive Abstimmung von Plänen verschiedener Sektoren meint. Das Kriterium der Konfliktvermeidung solle dabei durch eine Basis gemeinsamer, Überspezialisierung überwindender Problemanalyse ersetzt werden.

Auf diesen Gedanken aufbauend, werden eine ganze Reihe von Verbesserungsvorschlägen vorgebracht, insb. zu den Punkten Koordination, Informationsverarbeitung und Konfliktregelung, die hier jedoch nicht im einzelnen dargestellt werden müssen. (vgl. zusammenfassend Blankenburg/Schmid/Treiber 1974: 43 ff.)

Die zweite Ebene bezieht sich auf die gesellschaftspolitische Wirkung integrativer Politik. Es ist damit die Seite der "sozioökonomischen Beziehungen" (Offe 1975: 43) angesprochen, also der Regelung von Statusbeziehungen zwischen Individuen und Gruppen:

Die traditionelle Gesellschafts- und Sozialpolitik zeichnet sich dadurch aus, daß sie die gegebenen Statusbeziehungen von Individuen und Gruppen nach Möglichkeit nicht "anrührt", statt dessen absichert und schützt. Sofern eine bestimmte Gruppe Probleme aufwirft wird in primär flankierender und punktuell kompensierender Weise interveniert. Die Optionen und Aktionsmöglichkeiten von Individuen werden quasi auf einen bestimmten Radius festgelegt bzw. variiert, ohne daß der Status des Individuums selbst zur Disposition steht. (So bspw. wenn die finanzielle oder rechtliche Position der Hausfrau verbessert wird, ohne jedoch grundsätzlich Möglichkeiten für die einzelne Frau zu schaffen, ihren Status als Hausfrau selbst zu verändern.)

Selbst auf dem zentralen Sektor 'Arbeitsmarkt' ist diese Politik solange relativ unproblematisch, wie das Herausfallen einzelner Gruppen aus dem kapitalistischen Verwertungszusammenhang nicht direkt zu Reproduktionsproblemen führt und die nicht-integrierten Individuen politisch und ökonomisch "verkräftbar" sind. Staatliches Handeln kann sich dann durchaus darauf beschränken, von Fall zu Fall die Nicht-Marktfähigkeit von Individuen lediglich sozialpolitisch zu kompensieren, anstatt die Tauschchancen des einzelnen auf dem Arbeitsmarkt real zu erhöhen und damit zu seiner Wiederangliederung durch Veränderung seines Status beizutragen. (vgl. Offe 1975: 43 f.)

Anders jedoch eine integrative Gesellschaftspolitik:

Ihr geht es – ähnlich wie es für die Binnenrationalisierung des PAS selbst gilt – darum, die für den einzelnen zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich seiner Tauschbarkeit allgemein zu erweitern:

"Es wird nicht ein Status politisch zugeteilt, sondern – im Gegenteil – die Möglichkeit der Variation des gegebenen Status eröffnet." (a.a.O.: 43)

Ziele wie der Abbau von Statusbarrieren und die Ausstattung des einzelnen mit Tauschchancen entsprechen exakt der abstrakten Logik der Erweiterung des Handlungsspielraums durch den Abbau von Partikularismen, starren Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen und festen Determinationsverhältnissen. Hier soll die allgemeine Flexibilität des einzelnen erhöht werden. Angesichts einer strukturell unsicheren und prinzipiell nur sehr begrenzt prognostizierbaren Arbeitsmarktlage soll er anstelle einer Fixierung auf seinem jeweiligen Status alle Möglichkeiten bekommen, "Beweglichkeit" zu zeigen.

Zur Balancierung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt werden Kapital und Arbeit also nicht direkt hoheitlich einander zugeordnet; es wird vielmehr ein System geschaffen, das bei unterschiedlichen diesbezüglichen Problemlagen Wege bereithält, auf denen beide noch immer zueinander finden können.

Ein gutes Beispiel ist der Versuch der Auflösung starrer Ursache-Wirkungszusammenhänge durch die Einführung der Gesamtschule. Die integrierte Gesamtschule stellt sich in diesem Zusammenhang dar als die Auflockerung von Determinationsverhältnissen zwischen psychischen, sozialen, demographischen, regionalen und zeitlichen Parametern des einzelnen Schülers einerseits und der Art seines Schulabschlusses andererseits. Zu jedem Zeitpunkt seiner Bildungslaufbahn soll dem Schüler eine möglichst große Zahl an Optionen zur Verfügung stehen.

Daneben können als Beispiele einer solchen Gesellschaftspolitik alle Politiken gelten, die sich der präventiven Problemlösung verpflichtet fühlen, da die frühzeitige Behandlung eines Problems immer auch intendiert, an einem Punkt einzugreifen, an dem "noch alles offen ist" (vgl. Lenhardt/Offe 1977: 120 f.). Beratungsdienste aller Art, Rehabilitations- und Resozialisierungsmaßnahmen, Umschulungsangebote etc. stellen weitere solcher typischen Beispiele integrativer Gesellschaftspolitik dar.

Es wird deutlich, daß das integrative Paradigma auf den verschiedenen Ebenen auf unterschiedliche Weise Ausdruck finden kann: von Reformen des Kanzleramts Anfang der 70er Jahre (Einrichtung eines koordinierenden Planungsstabes), der Gebietsreform in derselben Zeit (verwaltungsmäßiger Zusammenschluß von einzelnen Gemeinden) über den Ausbau von Beratungseinrichtungen bis zu besonderen kompensatorischen Programmen für Benachteiligte. All diese Ausdrucksformen haben gemeinsam, daß sie jeweils eine Erweiterung von Kapazitäten und Handlungsoptionen, d.h. eine Maximierung von Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an Problemlagen zum Effekt haben.¹

Abschließend sei auf drei besondere, miteinander zusammenhängende Aspekte integrativer Politik hingewiesen: die Momente "Konfliktregelung", "Mitsprache" und "Verwissenschaftlichung" von Politik.

Der Anspruch, daß sich spätkapitalistische Politik nicht abhängig machen darf von momentanen Forderungen und Interessen, sondern eigene Machtbasen entwickeln muß, impliziert bereits, daß eine solche Politik in ein besonderes Spannungsverhältnis zu Normen partizipativer Demokratie und pluralistischer Entscheidungsfindung geraten muß. (vgl. Scharpf 1973: 169) So bemerkt auch Claus Offe:

"Im Dienste des übergeordneten Formalziels, möglichst viele und verschiedene Eventualitäten abpuffern zu können, ist das politische Entscheidungssystem zu Versuchen gezwungen, die Transmissionsriemen pluralistischer Interessenpolitik zu kappen." (1975: 36)

Und insbesondere eine Politik, die in bestehende Strukturen interveniert, welche ja immer schon von bestimmten Interessengruppen besetzt sind, muß sich zwangsläufig durch ein hohes Konfliktniveau auszeichnen.

1. Lenhardt/Offe arbeiten in ihrem Aufsatz "Staatstheorie und Sozialpolitik" (1977) - wenn auch in einem anderen Zusammenhang - einige allgemeine "Rationalisierungsschemata" von Politik heraus, die in enger Beziehung zum Gedanken der Integration stehen. Wenn sie auch das strategische Erscheinungsbild dieses Typus sicherlich nicht abdecken, so benennen sie doch wesentliche strategische Punkte. So sprechen sie von

- "Effektivitätssteigerung (...) durch Ersetzung von Konditional- durch Finalprogramme";
- "Effizienzsteigerung (...) durch Verstärkung präventiver (statt ex post einsetzender, 'kurativer') Problemlösungsstrategien";
- Verlagerung öffentlicher Aufgaben "auf parafiskalische Finanzierungssysteme einerseits, auf private bzw. halböffentliche (selbstverwaltete) Organisationsformen des Entscheidungsprozesses andererseits."
- "'Verwissenschaftlichung' der Politik, d.h. (...) maßgebliche Beteiligung von wissenschaftlichen Experten an der Entwicklung und Evaluation politischer Programme." (: 120 ff.)

Es bedarf daher besonderer Verfahren der Konsensbeschaffung, die geeignet scheinen, die Widersprüchlichkeit zwischen der pluralistischen Verfaßtheit des Staates und der Notwendigkeit aktiver Politik jeweils aufzulösen.

Diese nehmen in den Arbeiten Scharpfs (vgl. 1973) tatsächlich einen hohen Stellenwert ein: Wichtig sei, daß externe Interessenten jeweils frühzeitig über beratende Gremien, Anhörungen usw. in die Planungs- und Entscheidungsverfahren miteinbezogen und eingebunden werden – sei es, um dadurch die verschiedenen Interessengruppen zu "überlisten" und dazu zu bewegen, ihre spezifischen Forderungen und Sichtweisen zugunsten positiver Koordination hintan zu stellen, oder sei es auch nur, um der Gefahr zu entgehen, daß erst nach abgeschlossener Planung Veto-Positionen geltend gemacht werden; zu einem Zeitpunkt also, der dann dem PAS keine konstruktiven Reaktionsmöglichkeiten mehr läßt. (vgl. a.a.O.: 180 ff.)

Über diesen spezifischen Zusammenhang hinaus erhält der Aspekt der Beteiligung unter integrativen Vorzeichen jedoch noch eine besondere Pointe: So hat sie nicht nur sicherzustellen, daß mögliche Konflikte zwischen PAS und mit Veto-Macht ausgestatteten Interessengruppen möglichst frühzeitig geklärt werden; sie muß zudem dafür Sorge tragen, daß auch latente Konflikte, die sich an sozialen Gruppen festmachen, die in der Regel kein Gehör finden, berücksichtigt werden. Eine Konfliktbearbeitung, die dem herkömmlichen Typus staatlicher Politik entspricht, verbietet solche Konflikte schlicht,

"d.h. (...) sie verhindert, daß bestimmte Materien und Privilegien zum legitimen Konfliktthema werden können: sie sanktioniert den Status derer, die sich auf Konflikte nicht einzulassen brauchen bzw. ihren Ausgang allein entscheiden können" (Offe 1975: 44).

Ungeregelte Konflikte erhöhen jedoch die Wahrscheinlichkeit von Fehlsteuerungen, Rigiditäten und Anpassungsunfähigkeiten sozialer Strukturen.

Eine Politik, die an Flexibilität und Anpassungsfähigkeit orientiert sein will, die effektiv sein und sich gleichzeitig entlasten will, muß deshalb darauf bedacht sein, "Statussysteme in Verhandlungssysteme zu überführen" (ebd.) und sich selbst darauf zu beschränken, die Modalitäten zu regeln, nach denen die Konfliktstoffe zwischen den Parteien Bearbeitung finden sollen.

Sie folgt damit der allgemeinen Linie integrativer Politik insoweit, als der Staat starre Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen (z.B. Hochschullehrer und Studenten, Mieter und Vermieter, Arbeitgeber und Arbeitnehmer etc.) auflockert und die durch sie geprägten Strukturen allgemein anpassungsfähiger macht.

Somit geht es letztlich auch hier – abstrakt formuliert – um eine Internalisierung externer (bis dato unberücksichtigter) Faktoren und Effekte (vgl. a.a.O.: 93 ff./264 ff.), wobei der Staat, wenn er die Modalitäten regelt, immer auch schon die Grenzen von Mitsprache und Verhandlungsmacht einzelner Gruppen festlegt.

Beispiele finden wir in der Einführung verschiedener Mitbestimmungsgesetze und -erlasse an Hochschulen, Schulen, in Betrieben, kommunalen Partizipationsmodellen der Verwaltung u.v.a.m..

Sich in der politischen Steuerung zu emanzipieren von interessengeleiteten Forderungen, muß für den Staat vor allem aber auch bedeuten, nicht bereits in der Problemwahrnehmung Interessenpolitischen Einflußgrößen zu erliegen.

In vielen politischen Bereichen ist herkömmliche Politik bereits bei der Problemdiagnose auf die Apparate großer Interessenverbände angewiesen oder doch zumindest stark durch sie beeinflusst. Diese erhalten damit die Möglichkeit, dem PAS ein interessengefärbtes Bild gesellschaftlicher Realität zu vermitteln, das u.U. direkt zur Grundlage staatlicher Entscheidungen wird. (vgl. Scharpf 1973: 174 ff.) Indem jedoch dadurch nichtorganisierte Interessen systematisch unberücksichtigt bleiben und die von der Politik Betroffenen an keiner Stelle zu Wort kommen, kann sich im ungünstigen Fall herausstellen, daß eine bestimmte Politik von einer Realität ausging, die zwar die Realität bestimmter Verbände ist

und deren Interessen genügt, darüber hinaus jedoch relevante soziale Bewegungen überhaupt nicht berücksichtigt und somit im Effekt keinerlei systemintegrative und -reproduktive Wirkung aufweist.

Integrative Politik ist somit auch unter dem Aspekt der Problemdiagnose insofern auf Betroffenenbeteiligung angewiesen, als sie eine Zunahme an Autonomie in der Problemwahrnehmung gegenüber den starken Interessengruppen begründet. (vgl. auch Offe 1972: 127 f./135 ff.)

In diesem Zusammenhang ist schließlich auch das Stichwort der Verwissenschaftlichung zu betrachten. Neben verschiedenen anderen Funktionen – je nach Art des Ge- bzw. Mißbrauchs von Wissenschaft – kann Verwissenschaftlichung nicht zuletzt ebenfalls dazu dienen, Interessenverbänden einen eigenen, nämlich wissenschaftlichen Diagnoseapparat entgegenzusetzen und sich damit eine "interessenunabhängige" Rationalität aufzubauen.

So können Wissenschaft und Betroffenenbeteiligung funktional eng beieinanderliegen, wie wir am Beispiel der JHRR noch deutlich sehen werden.

2.3. Vehikel integrativer Politik

Wenn wir nun den Politiktypus der Politiktypus der Integration nach C. Offe aufgenommen und für unsere Zwecke etwas präzisiert und erweitert haben, ist dabei noch einmal zu betonen, daß es sich in erster Linie um ein abstrakt-theoretisches Konstrukt handelt – wenn auch bereits mit Blick auf empirische politische Trends der 70er Jahre dargestellt. Es ist ein Modell eines polit-strategischen Paradigmas, das eine logische Entgegnung auf spätkapitalistische Widersprüche darstellt und dabei den besonderen Merkmalen des Materials politischer Steuerung im Kapitalismus Rechnung trägt.

Die integrative Strategie weicht einerseits den strukturellen Limitierungen kapitalistisch-staatlicher Steuerung aus (Privatheit etc.), stellt jedoch andererseits eine theoretische Möglichkeit dar, durch eine 'zweckfreie' Steigerung der Handlungsoptionen von Politik der Anarchie und den selbstnegatorischen Folgen des kapitalistischen Verwertungsprozesses wirksam zu begegnen.

Integrative Politik hebt damit nicht die Widersprüchlichkeit kapitalistischer Politik auf, der sie ja entspringt; sie tritt ihr vielmehr auf strategisch höherem Niveau entgegen.¹

Der Abstraktheit des Integrationsbegriffs entspricht, daß diese Politik niemals um ihrer selbst willen betrieben wird. Sie hat kein eigentliches Subjekt. Sie setzt sich unterhalb der Ebene von konkreten Sachfragen und Interessenkämpfen und dann auch nur tendenziell durch.

So werden bspw. gemischte Entscheidungsgremien von Lehrkörpern und Studenten an Hochschulen nicht um ihres integrativen Effekts willen eingesetzt, sondern sind Resultat gesellschaftlicher Machtkämpfe und output der Forderung nach Umsetzung eines bestimmten Demokratieverständnisses. Ebenso erfolgt die Einrichtung einer integrativen Gesamtschule ja nicht wegen allgemeiner strategischer Effekte politischer Steuerung, sondern findet ihre normative Begründung in Größen wie "Chancengleichheit", "Abbau sozialer Benachteiligung" etc.

Das integrative Paradigma muß sich machtpolitisch von konkreten gesellschaftlichen

1. Dieses Charakteristikum verbindet das Paradigma der Integration mit dem Policy-Science-Ansatz, welcher ebenfalls Strukturprobleme in Steuerungsprobleme umdefiniert und dabei von einem grundlegenden Optimismus getragen wird, der da meint, daß bei geeigneter organisatorischer Veränderung des PAS sich eine stabile gesellschaftliche Entwicklung bei Beibehaltung ihrer Grundstruktur verwirklichen ließe.

Interessen tragen und inhaltlich über konkrete thematisch-argumentative Vehikel begründen lassen.

Diese können dabei sowohl in einem allgemeinen, tragenden Staatsverständnis bestehen wie allerdings auch in einer bestimmten Konzeption zu einem spezifischen politischen Sektor, können in einer wissenschaftlichen und politisch opportunen Theorie ebenso aufgespielt werden wie in der sog. öffentlichen Meinung zu einem Sachverhalt, können also im Erscheinungsbild wie in der Qualität unterschiedliche Formen annehmen. Sollen sie jedoch insgesamt über die verschiedenen Felder einen politischen Typus transportieren, so werden sie gemeinsam haben, daß sie einem bestimmten "politischen Klima", einem "Zeitgeist" entgegenkommen und auf demselben Paradigma fußen.

Methodologisch korrespondiert dieser Umstand mit der Tatsache, daß eine Erklärung von Politiken suspekt und zum reinen Glaubensbekenntnis wird, begnügt sie sich damit, sie auf (ökonomische) Kategorien zurückzuführen, die keinerlei Bezug zum Bewußtsein der Akteure zeigen. Das heißt nicht, daß diese Größen nicht den Erklärungsschlüssel abgeben könnten. Wir selbst wählen ja einen solchen Zugang. Doch gehört zur Plausibilität abstrakt theoretisch gewonnener Kategorien – hier Funktionen und Qualitäten – notwendig immer eine Kompatibilität mit dem Selbstverständnis der Akteure, wollen wir nicht davon ausgehen, daß irgendwelche gänzlich geheimnisvollen und unerklärlichen Kräfte die Funktionalität der Politik besorgen sollen – u.U. gänzlich gegen die Intentionen der Handelnden. Benutzen wir in der Analyse makrotheoretische Größen, so müssen wir angeben können, über welche konkreten historischen Inhalte sie ihren Weg finden.

Zur Plausibilität unserer logischen Ableitungen gehört somit nicht nur der Nachweis der empirischen Entsprechung von abstraktem politischem Typus und realem politischem output, sondern müssen sich vielmehr (neben den interessen- und machtpolitischen Entsprechungen) immer auch die Vehikel aufspüren lassen, die diesen output argumentativ tragen.

Indem somit der Vehikelbegriff kein zu vernachlässigendes Desiderat, sondern eine zentrale Erklärungsgröße der Analyse darstellt, haben wir mit seiner Einführung die Schlenen jenes "zweigleisigen Zugangs zur JHRR" gelegt, den wir forderten, und der es vermag, sozialpädagogische Diskussion und soziologische Erklärung in einem Zugriff als miteinander zusammenhängend zu erfassen.

Fragen können wiederum hinsichtlich der Dynamik politischer Prozesse gestellt werden: Wie kommt es zu einem "politischen Klima" und was besorgt den Zusammenhang verschiedener Vehikel aus verschiedensten Feldern, so daß sie gemeinsam einen politischen Typus zu begründen vermögen? Darüberhinaus: Wie ist der Umstand zu erklären, daß diverse Politiken als faktischer output unterschiedlicher pluralistischer Bargainingprozesse einem bestimmten Paradigma folgen? Sind es Sachzwänge, die da regieren? Sind es kapitalistische Entwicklungsgesetzmäßigkeiten, die die Politik determinieren?

1. Joachim Hirsch unterzieht in seinem Beitrag "Woran scheitert staatliche Reformpolitik?" (1976) den Integrationsbegriff Offes einer harten Kritik, indem er diesem Konzept vorwirft, daß sein "abstrakter Allgemeinheitscharakter" es natürlich allemal erlaube, stattgefundenen Entwicklungen hinterher deskriptiv zu systematisieren. Ein stimmiger Erklärungsansatz werde mittels der scheinbaren Plausibilität, die ein solches Verfahren für sich reklamiere, lediglich suggeriert. Er tut damit im Grunde jedoch nichts anderes, als allgemeine, bekannte und nicht bestreitbare Kritikpunkte an einem funktionalen Vorgehen auf das Integrationskonzept anzuwenden. Auch wenn sich der abstrakte Begriff der Integration natürlich auf einem hohen Niveau der Verallgemeinerung bewegt, ist es jedoch fraglich, ob es überhaupt andere Möglichkeiten gibt, ein theoretisches, historisch bestimmtes Paradigma von Politik zu definieren und zu identifizieren. Die Abstraktheit allein macht das Konzept noch nicht untauglich.

Damit ist wiederum die grundlegende Frage nach dem Verhältnis von makrotheoretischer, logischer Bestimmung von Politiken einerseits und der faktischen Dynamik staatlichen Handelns andererseits aufgeworfen.

Hier werden grundlegende politikwissenschaftliche Fragestellungen angesprochen, die jedoch zu einem Teil nicht Thema dieser Arbeit sein können, zu einem anderen Teil an späterer Stelle noch einmal aufgegriffen werden. Die Plausibilität unseres Zugangs ergibt sich allerdings bereits aus einer hinreichenden Anzahl von Belegen für den Charakter der Integration als nicht nur hypothetisch, sondern auch faktisch durchgängiges Paradigma sozialliberaler Reformpolitik:

- zum einen der Umstand, daß dieses Paradigma in geradezu verblüffender Klarheit in Selbstverständnisaussagen der sozialliberalen Koalition zum Problem staatlicher Steuerung beschrieben wird oder diese prägt (vgl. Ehmke 1973);
- zum anderen kennzeichnet es die damalige Regierungs- und Verwaltungslehre (vgl. Mayntz/Scharpf 1973), auf die die Regierung zurückgriff;
- zum dritten durchzieht es wie ein "Roter Faden" die verschiedensten Reformansätze Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre (was durch ein genaues Lesen von Arbeiten zu diesen Reformen leicht belegt werden kann: vgl. Ehmke 1973; Zipfel 1974; Spöri 1974; Scheer 1974; Schmidt M.G. 1978; Murswiek 1978; Dittrich 1978; Mosdorf 1978; Schatz 1973).

3. Polit-strategische Paradigmata in der Entwicklung der BRD. Eine historische Einordnung integrativer Politik

Eine historische Einordnung integrativer Politik soll die Plausibilität dieses Konzepts sowie seine Legitimität als Ansatzpunkt für eine Analyse der Jugendhilfrechtsreform verdeutlichen.¹

3.1. Die Politik des "muddlingh through"

Was wir in Kontrast zum integrativen Paradigma bisher als "herkömmliche Politik" bezeichneten, ist prägend für das Staatsverständnis und die Politik seit Gründung der BRD bis hinein in die 60er Jahre (und erlebt heute in modifizierter Form eine Renaissance).

Aufbauend auf dem neoliberalen Staatsverständnis der Freiburger Schule, entwickelte sich die Idee der sozialen Marktwirtschaft zur bestimmenden gesellschaftlichen Modellvorstellung der Restaurationsphase nach dem zweiten Weltkrieg.

Der Kern dieses Modells - die privatwirtschaftliche Marktrationalität - sollte sehr schnell zum Motor der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung werden, und der rasche wirtschaftliche Aufschwung, zum "Wirtschaftswunder" hochstilisiert, ließ das ordnungspolitische Grundmuster dieses Konzepts - nämlich "Freiheit und Leistungsfähigkeit durch Privathelt" - zum alle gesellschaftlichen Bereiche umgreifenden "Mythos des Privaten" werden. (Mosdorf 1978: 20)

1. Verständlicher Weise kann diese keinen systematischen, sondern lediglich kurso-rischen Charakter haben. Auch müssen wir uns im wesentlichen auf Benennungen von Politiken und Literaturverweise beschränken, ohne die integrativen Charakteristika von gesetzgeberischen Maßnahmen und Reformbemühungen im einzelnen herausarbeiten zu können.

Für das staatliche Handeln bedeutete dies weitgehende Laissez-Faire-Politik: Der Staat habe lediglich für eine Rahmenordnung zu sorgen, die dem Leistungswettbewerb entspricht. Seine wirtschaftspolitischen Entscheidungen seien marktkonform zu treffen, da letztlich der ungehinderte "freie Markt" selbst es sei, der zu wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt führe. Staatliche Eingriffe könnten demgemäß nur stören und Schaden anrichten.

Während sich diese Grundsätze in der Wirtschaftspolitik in der Erhardschen situativen Investitionsstimulierung (vgl. Ehrenberg 1965) spiegelten, bestimmte in der Sozialpolitik das Motto, daß "die beste Sozialpolitik eine gesunde Wirtschaftspolitik ist" (Adenauer 1949; zit.n. Böhnisch 1982: 9) den Charakter von Maßnahmen, die sich in erster Linie auf reaktive Ausfalleinstellungen beschränkten und ihre besondere marktwirtschaftliche Prägung deutlich durch die Übernahme des Versicherungsprinzips im System der sozialen Sicherung fanden.

Naschold bringt die Politik dieser Ära auf die Formel der 'pluralistischen Prozeß- und Verteilungspolitik' (1973: 62), welche sich systematisch durch folgende Punkte kennzeichnen:

1. Einem analytischen Inkrementalismus ('disjointed incrementalism') entspricht auf politischer Ebene eine Politik, die das Resultat der wechselseitigen Aushandlungsprozesse konkurrierender Gesellschaftsgruppen darstellt ('partisan mutual adjustment').
2. Träger dieser Politik ist ein fragmentiertes und pluralistisches System von konkurrierenden politischen Eliten, Verwaltungen, Parteien und Verbänden.
3. Die von dieser politischen Problemlösungsstrategie erfaßten Entscheidungsprobleme sind überwiegend regulativer und verteilungspolitischer Art.
4. Die Folgewirkungen dieser Politik bestehen in marginalen Veränderungen bei weitgehender Reproduktion der zugrunde liegenden sozioökonomischen Strukturen.
5. Pluralistische Prozeß- und Verteilungspolitik stellt somit eine Verbindung von inkrementaler Routinepolitik und kurzfristigem, zyklischem Krisenmanagement dar." (ebd.)

Der Staat verzichtete weitgehend auf aktive Steuerungsleistungen und Planung gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse. Mehr noch: Planung war geradezu "als Sünde wider den Geist der Freiheit" (Ehmke 1973: 313) ideologisch verpönt. Aufrufe zur Planung setzten sich dem Verdacht der Systemfeindlichkeit aus. Politik gestaltete sich dementsprechend unter pluralistischen Vorzeichen vornehmlich in direkter Abhängigkeit vom Einfluß starker Interessengruppen, wobei der Staat in erster Linie reaktiv und ohne längerfristige Konzepte agierte. Vorgegebene gesellschaftspolitische Verhältnisse wurden als jeweils fixe vorausgesetzt, die zu ändern dem Staat nicht zukomme.

Die Möglichkeit künftiger Krisen durch politische Versäumnisse – sei es auf ökonomischer oder sozialer Seite – wurde nicht antizipiert, sondern statt dessen mehr oder weniger verdrängt.¹

1. Der Glaube an das freie Spiel der Kräfte, das für eine stabile ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung Sorge, war so stark, daß bspw. noch 1961 die Meinung weit verbreitet war, die wirtschaftliche Entwicklung verlaufe in Zukunft ohne Konjunkturzyklen. (vgl. Verein für Socialpolitik 1961; Mosdorf 1978: 20)

3.2. Krise und Wende zum integrativen Paradigma

Mit der ersten großen Wirtschaftskrise der BRD, die sich bereits 1965 andeutete und 1966/67 ihren Kulminationspunkt fand, kann denn auch die "Wende" in der Politik hin zu einem integrativen Typus angesetzt werden.

Begleitet wurde die Krise im ökonomischen Sektor von allgemeingesellschaftlichen "Unruhen", die ihren organisierten Ausdruck in der außerparlamentarischen Protestbewegung fanden und deutlich machten, daß staatliches Handeln auch im gesellschaftspolitischen Bereich den Kontakt mit realen sozialen Bewegungen mehr oder minder verloren hatte und neben dem ökonomischen auch auf diesem Feld kein Garant mehr für eine krisenfreie Entwicklung darstellte.

Deutlich wurde, daß eine Politik, die auf die Selbstregulation der Wirtschaft setzt, und für die gesellschaftspolitische Entwicklung eine reine Ableitung wirtschaftlichen Wachstums darstellt, in Legitimationsnöten geraten mußte. Die politischen Prämissen der ersten 20 Jahre nach dem zweiten Weltkrieg deckten sich nicht mehr mit den sozioökonomischen Anforderungen. "Reibungsverluste" zwischen dem PAS und seinem Umfeld waren die Folge. Das PAS erwies sich für die Entschärfung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Probleme als ineffektiv.

Deutlich läßt sich an diesem Punkt ein innovativer Schub der Politik in Richtung Integration verzeichnen; der Wechsel der Paradigmata kündigt sich an:

So rückte man schon während der großen Koalition zunehmend vom Gedanken des liberalen Verteilungsstaats ab und orientierte sich statt dessen vorsichtig hin zum planenden und steuernden Interventionsstaat.

Indizien dafür finden wir vor allem in der Organisation der Bundesverwaltung wie in der Finanz- und Wirtschaftspolitik:

Bereits 1967 wurden ein eigenes Planungsreferat im Bundeskanzleramt und eine Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform installiert. (vgl. Schimanke 1974: 106) Zugleich wurde aufgrund der Einsicht, daß das herkömmliche Einjahresbudget den Anforderungen staatlicher Finanzpolitik nicht mehr standhielt, der Versuch einer mehrjährigen, mittelfristigen Finanzplanung unternommen (vgl. Zipfel 1974: 98).¹ Große Hoffnungen wurden hieran geknüpft, sollte sie doch nicht nur die Ordnung und Kontrolle der Staatsfinanzen ermöglichen, sondern daneben auch ein gesamtwirtschaftliches Steuerungsinstrument darstellen.

Unter gesamtwirtschaftlicher Steuerung wurde dabei kein dirigistisches Eingreifen in die Entscheidungen der Einzelkapitale verstanden; vielmehr glaubte man einen Kompromiß zwischen der garantierten Autonomie der Unternehmenseinheiten und notwendiger Planung gefunden zu haben.

Mittels der sog. Globalsteuerung (vgl. Schiller 1973) sollte eine stetige wirtschaftliche Entwicklung durch indirekte Marktleitung in der Form gewährleistet werden, daß der Staat lediglich die gesamtwirtschaftlichen Vorgaben manipulierte: durch ein antizyklisches öffentliches Ausgabenverhalten einerseits und durch eine indirekte antizyklische Beeinflussung der privaten Investitions- und Konsumtätigkeit andererseits. Die einzelunternehmerische Autonomie sollte dabei unberührt bleiben. (deshalb auch "parametrische Planung"; vgl. dazu Naschold/Väth 1973: 11 ff) (vgl. zu Theorie und Praxis dieses Konzepts: Schröder 1984: 16 ff.; Huffscheid 1972: 114 ff.; Eischbach 1977)

Mit den Worten Schillers:

1. Die Praxis des Einjahresbudgets stellt insofern ein typisches Beispiel pluralistischer Prozeß- und Verteilungspolitik dar, als es sich hierbei lediglich um die jährliche inkrementale Fortschreibung verfestigter Aufgabenstrukturen handelte, und plötzlich auftretende Krisenerscheinungen lediglich nebenher Behandlung fanden. (vgl. Naschold 1973: 62)

"Die Kombination von Globalsteuerung (gestützt auf Rahmenplanung) und Marktwirtschaft ist nicht nur Voraussetzung einer Aktion zur Herbeiführung der Stabilität, sie ist auch unter den gegebenen Verhältnissen der Weg zur Rettung der Marktwirtschaft. (...) Für die Regelung der einzelwirtschaftlichen Beziehungen ist der Wettbewerb das adäquate Mittel (...). Die Steuerung über diese doppelte Rechenoperation genügt aber nicht, um gewisse gesamtwirtschaftliche Ziele (magisches Dreieck usw.) zu erreichen. Hierzu bedarf es der planvollen makroökonomischen Beeinflussung der Kreislaufgrößen.

Die optimale Zuordnung der Lenkungsmittel besteht demnach in der kombinierten Anwendung des Prinzips der Selbstregulation für die Mikrorelationen und der Globalsteuerung für die Makrorelationen." (1973: 101 f.)

In der zweiten Fassung des "Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums" von 1967 (STWG) schuf sich der Staat die dazu nötigen Instrumente (Bestimmungen zur längerfristigen Planung und Einbindung anderer Gebietskörperschaften in die Finanzplanung; Instrumente der Konjunktursteuerung im engeren Sinne wie Konjunkturausgleichsrücklagen, Kreditrestriktionen etc.; Instrumente der Beeinflussung privater Investitionstätigkeit wie Abschreibungsvariationen und Investitionssteuer sowie Instrumente zur Beeinflussung der Konsumtätigkeit wie Variation der Einkommens- und Lohnsteuer etc.). (vgl. zum STWG: Welteke 1976; Huffschild 1972: 152 ff.; Schröder 1984: 16 ff.)

3.3. Die sozialliberale Koalition und der Durchbruch integrativer Politik

Mit Ausnahme des Stabilitätsgesetzes sind diese Entwicklungen zunächst als nur zarte Andeutungen eines neuen Politiktypus zu verstehen, wurden sie doch auch politisch eher halbherzig vorangetrieben. Insbesondere die sektorale Planung gestaltete sich nach wie vor, sofern sie in den einzelnen Ressorts überhaupt schon stattfand, weitgehend isoliert und eher unkoordiniert. (vgl. Naschold 1973: 68)

Von einem Durchschlagen des integrativen Paradigmas kann während der großen Koalition noch nicht gesprochen werden; dies blieb der sozialliberalen Koalition vorbehalten,¹ die unter Bundeskanzler Willy Brandt die in den Jahren 1966/67 gesetzten neuen Zeichen zum tragenden Charakteristikum ihrer politischen Strategie werden ließ.

Planung, bisher eher zaghaft angegangen, bekam einen außerordentlichen strategischen Stellenwert. In raschen Schritten wurden die organisatorischen Veränderungen im Bundeskanzleramt vorangetrieben. Aus dem Planungsreferat der großen Koalition wurde eine eigene Abteilung. Jedem Ressort wurde ein Planungsbeauftragter zugeteilt, was dem Aufbau eines umfassenden Planungsverbundes dienen sollte.

Inwieweit die Planungsvorhaben dabei mehr bedeuteten als ein Produzieren von Handlungsplänen und in ihrer Intention eindeutig dem Typus der Integration zuzuschlagen sind, macht eine programmatische Darstellung Ehmkes, damals Chef des Bundeskanzleramtes, deutlich, die es lohnt, ausführlicher zitiert zu werden.

Danach soll "Politische Planung im Regierungsbereich (...) helfen:

1. wichtige, auf uns zukommende Probleme so rechtzeitig zu erkennen, daß sie angepackt werden können, bevor Krisenerscheinungen eintreten und wir dann auf Krisenmanagement beschränkt sind (...);

1. Doch zeigen die angesprochenen Entwicklungen bereits, daß es nicht möglich ist, den Paradigmenwechsel ursächlich als eine parteipolitische Veranstaltung zu interpretieren.

2. Politik nicht länger nur als Summe von selbständigen Teilpolitiken zu verstehen: es reicht nicht aus, daß bei einer Entscheidung berücksichtigt wird, welche Auswirkungen sich für die nicht unmittelbar zur Entscheidung anstehenden Bereiche ergeben; wir brauchen eine konzeptionell orientierte, vorwärtsgerichtete Koordinierung (...);
3. Problemlösungen und Entscheidungen vorzubereiten, die sich an dem gesellschaftlichen Entwicklungsstand von morgen und übermorgen statt an dem von gestern ausrichten (...);
4. Entscheidungen so vorzubereiten – und das ist etwas anderes als der vorhergehende Punkt –, daß sie die Probleme nicht nur kurzfristig, sondern für einen längeren Zeitraum vom Tisch bringen, damit unsere Kapazität nicht immer wieder von den gleichen Dingen beansprucht werden (!) (...);
5. Die Widerstände, die sich einer solchen rationaleren Politik entgegenstellen, zu erkennen, zu analysieren und Durchsetzungsstrategien zu entwickeln (...)." (1973: 312)

Planung stellt für Ehmke einen neuen Typus von Politik dar, der sich deutlich abzugrenzen sucht von einer Politik des reaktiven Krisenmanagements (Punkt 1) und so konzipiert ist, daß er in der Lage ist, sich zukünftigen Entwicklungen anzupassen (Punkt 3), anstatt auf momentane Forderungen zu reagieren (Punkt 5), jedoch vor allem durch den Begriff umfassender Koordination (Integration) von Politiken gekennzeichnet ist (Punkt 2).

Dies heißt dabei nicht etwa starrer Zentralismus; vielmehr sollen Koordination und Kooperation ganz im Sinne integrativer Politik starre Determinationen auflösen und damit den Variantenreichtum politischer Reaktionen heraufsetzen.
Mit den Worten Ehmkes:

"Wir brauchen (...) viel Koordinierung, sehr viel Kooperation und große Flexibilität. (...) Die Bundesregierung sieht es also als ihre Aufgabe an, einen dezentralen Planungsverbund aufzubauen, um eine offene und flexible Gesamtplanung zur Durchsetzung einer langfristig orientierten Politik zu entwickeln." (a.a.O.: 321)

Teilziele des Planungsverbundes lagen in der Frühkoordinierung von Vorhaben, in der Ausarbeitung eines internen mittelfristigen Arbeitsprogramms der Bundesregierung und in der längerfristigen Aufgabenplanung. (vgl. Schimanke 1974: 106; Ehmke 1973: 323 ff.)

Weiterhin läßt sich in dieses Programm ebenso das Bemühen um eine effektivere Koordination zwischen Bund und Ländern einfügen, wie es sich etwa auch in der Fixierung der "Gemeinschaftsaufgaben" im Grundgesetz (Art. 91a/91b), der verfassungsrechtlichen Ermöglichung der finanziellen Beteiligung des Bundes an Vorhaben von Ländern und Gemeinden (Art. 104a Abs.4) unter dem Stichwort "Finanzreformgesetz" oder in den Anstrengungen um eine integrierte Aufgabenplanung zwischen Bund und Ländern in gemischten Gremien niederschlug.

Neben dem wirtschaftspolitischen Umdenken Schillers und den Plänen Ehmkes erlaubt es jedoch vor allem die Gesellschaftspolitik der "Inneren Reformen", von einem Durchschlagen des integrativen Paradigmas zu sprechen.

Dieser Begriff umfaßte Anfang der 70er Jahre eine ganze Fülle von Reformprogrammen in den unterschiedlichsten politischen Feldern: von der beruflichen Bildung über die Rentenpolitik bis zum Miet- oder Arbeitsschutz, von der Herabsetzung des Wahlalters über Umweltprogramme bis hin zur Rechtspolitik.

"Demokratisierung" und "Ausbau des Sozialstaats" waren die beiden programmatischen Säulen, die das Dach der Reformen tragen sollten (zur Systematik und Bilanz dieser

Politik vgl. Schmidt M.G. 1978; Fülberth 1982; Hengsbach 1984), und trotz der vielfältigen Erscheinungsbilder der Einzelprogramme können wir dabei leicht die integrative Stoßrichtung der neuen Gesellschaftspolitik identifizieren:

So bekannte sich die neue Bundesregierung ausdrücklich zu einer aktiven und strukturverändernden Gesellschaftspolitik, für die überkommene Statusbeziehungen durchaus kein Tabu darstellen sollten (vgl. Böhnisch 1982: 8 ff.) – seien es bspw. Die Verhältnisse von Mietern und Vermietern (Wohnkündigungsschutzgesetz und das Miethöhengesetz v. 1975), die Beziehungen von Familienmitgliedern bzw. Ehepartnern (Reform des Ehe- und Familienrechts 1976/77), von Hochschullehrern und Studenten oder von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

In der Vielzahl von Reformen und Reformversuchen mit Lösungen wie "Mehr Humanität", "Mehr Demokratie", "Mehr an Gleichheit der Lebenschancen" kann dabei die strategische Essenz dieser Auflockerung von Statusbeziehungen als eine Erhöhung der Flexibilität und Mobilität der Mitglieder der bundesrepublikanischen Gesellschaft identifiziert werden – ganz dem integrativen Paradigma folgend.

Unter dem Slogan der Chancengleichheit fungiert dann bspw. nichts anderes als der Gedanke, jedes Individuum mit einem Höchstmaß an Austauschchancen auf dem Arbeitsmarkt auszustatten (vgl. bspw. Westphal 1970: 485 f.), und jedem die gleiche Chance einzuräumen, sich über den Markt Lebensqualitäten zu erarbeiten.

Reformen im Bildungsbereich wie die Bemühungen um ein reformiertes Berufsbildungsgesetz (vgl. C.Offe 1975) oder die Verbesserungen in der Ausbildungsförderung wären hier ebenso zu nennen wie das noch unter der Großen Koalition durchgesetzte und 1969 in Kraft getretene Arbeitsförderungsgesetz oder ehe- und familienrechtliche und insbesondere frauenpolitische Bestrebungen, die eine Verbesserung der Chancen der Frauen auf dem Arbeitsmarkt intendierten und ihre rechtliche Gleichstellung garantieren sollten.

Ohne daß wir im einzelnen auf diese Politiken eingehen können, sei noch einmal ihr strategischer Kern hervorgehoben: nämlich traditionelle Rollenzuweisungen (Arbeiterkind, Hausfrau etc.) aufzubrechen. Sie gaben jeweils bestimmten Personengruppen ein Mehr an gesellschaftlichen Chancen, lösten aber vor allem die Individuen aus festen Statuszuweisungen heraus, die sich u.U. als starre, determinierende Barrieren hinsichtlich der Angliederung an den Produktionsprozeß auswirken könnten, und erhöhten statt dessen ihre allgemeine Mobilität. Es handelt sich also, abstrakt formuliert, um Versuche, starre Bindungen und Determinationen zu "durchlöchern" und so für die prophylaktische "Verflüssigung der Arbeitskraft" zu sorgen.

Bei einer konsequenten Umsetzung dieser Politik wäre die Strategie, je nach Problemlage Krisenmanagement betreiben müssen, aufgehoben in einem assimilationsfähigen rechtlichen und institutionellen Rahmen, innerhalb dessen der einzelne genügend Optionen erhalten hätte, um sich selbst – eine stabile Wirtschaft vorausgesetzt – der jeweiligen Entwicklung anzupassen und dafür Sorge zu tragen, daß er marktgängig bleibt.

Auch die in relativ kurzer Zeit eingeführten Reformen der sozialen Sicherung belegen durch ihren Verweis auf Prinzipien wie Flexibilität, Prävention und Finalität den integrativen Trend: die Einführung der flexiblen Altersgrenze und die Öffnung der Systeme der sozialen Sicherung auch für Hausfrauen und Selbständige in der Rentenreform 1972 können hier ebenso angeführt werden wie aber auch kostenlose Vorsorgeuntersuchungen und Rehabilitationsleistungen im Gesundheitswesen. (vgl. Murswiek 1978)

Inwieweit gerade Mitbestimmung und Beteiligung tragende Säulen einer integrativen Strategie darstellen, haben wir bereits ausgeführt; in diesem Zusammenhang wären konkret jene Reformen zu nennen, die unter dem Stichwort "mehr Demokratie wagen" initiiert wurden und eine Demokratisierung unterschiedlicher gesellschaftlicher Bereiche, insbesondere aber der Wirtschaft selbst intendierten: die Herabsetzung des Wahlalters, das Betriebsverfassungsgesetz von 1972, das Personalvertretungsgesetz von 1974, das

Mitbestimmungsgesetz von 1976, bis hin zu verstärkten Anstrengungen der Einbeziehung Betroffener und Interessierter in politisch-administrative Planungs- und Entscheidungsprozesse selbst wie etwa im Städtebauförderungsgesetz von 1971.

Bei all diesen Innovationen und Neuorientierungen zu Beginn der sozialliberalen Ära ist desweiteren festzustellen, daß es sich dabei zwar insofern um Eingriffe in gesellschaftliche Gegebenheiten handelte, als der Staat erstmals in der BRD eine aktive und intervenierende Rolle übernehmen und innovative Gesellschaftspolitik praktizieren wollte, jedoch diese Politik dezidiert auch dort dem Modell der Integration folgt, wo sie an keiner Stelle die gesellschaftlichen Grundstrukturen (des Kapitalismus) selbst angreift. Die sozialdemokratische Politik zu Beginn der 70er Jahre wußte sehr wohl an ihre Traditionen anzuknüpfen, wenn sie gesellschaftliche Ungerechtigkeiten zu Lasten des Arbeiters, Demokratiedefizite etc. aufgriff. Bezüglich der die Geschichte der Sozialdemokratie stets begleitenden Diskussion um ihr Verhältnis zum kapitalistischen Staat und des Streits um die Alternativen 'Veränderung durch Reformen über den Staat' und 'radikale Ablehnung des Systems' schien sie jedoch – von Diskussionen in Reihen der Jusos einmal abgesehen – eindeutig kapitalistisch geläutert (vgl. Butterwegge 1975). Das Staatsverständnis der SPD-Offiziellen entsprach tatsächlich dem spätkapitalistischen, modernen Steuerungs- und Interventionsstaates:

"Der Staat schafft und erhält die wirtschaftlichen, die sozialen und die politischen Existenzbedingungen der privaten Unternehmungen. Er sorgt für die produktionsbezogenen und allgemeinen sozialen Infrastruktureinrichtungen. Er trägt die Kosten für die soziale Versorgung und für die externen Folgen der privaten Produktion. Schließlich mildert er durch Steuerungsmaßnahmen die konjunkturellen Schwankungen und durch ordnungspolitische Eingriffe die sozialen Spannungen." (Vorstand der SPD o.J.: 25; zit.n. Butterwegge a.a.O.: 1354)

Praxis und Programmatik der SPD-Regierungspolitik Anfang der 70er Jahre lassen keinen Zweifel daran, daß die Eckpfeiler der kapitalistischen Gesellschaftsordnung nicht zur Disposition, ja, nicht einmal zur Diskussion stehen sollten.

So wird etwa hinsichtlich der Steuerungsvorhaben im Wirtschaftssektor ebenso beteuert, daß die "letzterantwortliche Investitionsentscheidung" beim Unternehmer bleibe, wie auch daß die "einzelwirtschaftliche Verfügung über die Produktionsmittel und die Marktkonkurrenz" weitgehend unentbehrlich seien. (vgl. Vorstand der SPD o.J.)

Auch hinsichtlich der Demokratisierungspläne wird der technische Charakter der Maßnahmen offen eingestanden; in verschiedenen Aussagen wird vielmehr deutlich, daß die diversen Bemühungen um mehr Mitsprache im Wirtschaftsbereich ganz der integrativen Strategie kapitalistischer Politik verpflichtet bleiben. So etwa, wenn wir im ersten Entwurf zu einem SPD-Langzeitprogramm lesen können:

"Die Mitbestimmung will jedoch erreichen, daß die gegensätzlichen Interessen fair ausgetragen werden. Eine so verstandene Mitbestimmung wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen nicht beeinträchtigen, sondern kann sie durch die Verminderung innerer Widerstände erhöhen." (Vorstand der SPD 1972 TZ 229)

Der Streit um das Verhältnis von Partei und Staat ließ sich, den harmonistischen Vorstellungen der SPD-Spitzenfunktionäre folgend, auflösen mit Hilfe eines politischen Konzepts, das es erlaube, im Rahmen gegebener kapitalistischer Rahmenbedingungen soziale und demokratische Politik zu betreiben, ohne daß irgendwelche gesellschaftliche Gruppen verprellt würden. Nicht nur, daß keinem etwas weggenommen würde, alle gemeinsam hätten vielmehr Gewinn von dieser Politik.

Dreh- und Angelpunkt dieses Konzept war der Glaube, daß es mittels keynesianischer Globalsteuerung tatsächlich möglich sei, das wirtschaftliche Wachstum dauerhaft zu ver-

stetigen, um dann aus dem Zuwachs des Bruttosozialprodukts (BSP) alle Gruppen gleichermaßen bedienen zu können.

Der Sozialstaatsausbau würde dann in einer stetig wachsenden Staatsquote umgesetzt, was mittels einer flexiblen Ausgabenpolitik wiederum möglich sein sollte, ohne die wirtschaftlich stabile Entwicklung selbst zu gefährden. (vgl. Butterwegge 1975: 1348 f.; Hof-schen/Ott 1973: 258 f.)

Dieser grundlegende "Sozialstaatoptimismus" (Glaß 1981), in dem sich der Interventionsstaat eindeutig zu seinen ihm gesetzten Grenzen bekennt, spiegelt sich denn auch signalhaft im bereits erwähnten Stabilitätsgesetz von 1967 wider, das nicht nur den Wandel zum modernen Interventions- und Steuerungsstaats markiert, sondern darüberhinaus erstmals in der BRD die marktwirtschaftliche Ordnung als Grundlage staatlichen Handelns gesetzlich festschreibt.¹

1. So heißt es in § 1 StWG:

"Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zu Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen."

TEIL 2
DIE JUGENDHILFERECHTSREFORM
IM KONTEXT BUNDESREPUBLIKANISCHER JUGENDPOLITIK

Wir haben nun den Gedanken der Integration und den politischen Kontext der JHRR soweit entfaltet, daß wir eine historische Einordnung der JHRR vornehmen können.

1. Jugendpolitik als korporatistische Prozeß- und Verteilungspolitik

Eindeutig läßt sich belegen, daß auch die Jugendpolitik als eine spezielle Teilpolitik ganz dem allgemeinen Typus der "pluralistischen Prozeß- und Verteilungspolitik" der BRD vor der Wirtschaftskrise verhaftet war.

Eine eigenständige Jugendpolitik, die über eigene Machtbasen, Konzepte und Instrumente verfügt, hat sich in der BRD unter einer CDU/CSU-Regierung nicht einmal in Ansätzen entwickeln können – ein Sachverhalt, der bereits in den "Geburtsumständen" bundesrepublikanischer Jugendpolitik begründet ist:

So gestaltete sich bereits in der Weimarer Republik das Verhältnis von freien Assoziationen und Staat als ein stabiles rechtlich, institutionell und finanziell abgesichertes Geflecht, das alle Merkmale eines "ausgereiften" korporatistischen Systems aufwies (vgl. Schmitter 1979: 94 f.; Heinze/Olk 1981: 102 ff.):

- Freie Verbände waren an der Politikformulierung maßgeblich beteiligt (was insbesondere die Beratungen zum RJWG deutlich machten; vgl. Hasenclever 1978: 48 ff.) und allein in der Lage, eine Implementationsstruktur für diese Politik bereitzustellen.¹
- Dabei handelte es sich bei den Verbänden um eine begrenzte Anzahl von Vereinigungen, die als Kartell keinen echten Wettbewerb austrugen. Sie verfügten über staatliche Anerkennung und Lizenzierung, wenn nicht gar der Staat selbst für ihre organisatorische Entwicklung sorgte. Ihnen wurde in ihrem Sektor ausdrücklich ein Repräsentationsmonopol zugestanden.²
- Die Dynamik dieser Struktur wird durch ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis

1. Der Begriff der Implementationsstruktur meint jenes gesellschaftliche Gefüge, das staatliche Politiken wie Gesetze, Verordnungen etc. allererst in reale gesellschaftliche Auswirkungen (Impacts) überführt.

2. Diese Position wurde von den großen Spitzenverbänden eingenommen: dem "Centralausschuß für Fragen der inneren Mission", dem "Deutschen Caritasverband", der "Zentralwohlfahrtsstelle der deutschen Juden", dem "Deutschen Roten Kreuz" und dem "Fünften Wohlfahrtsverband".

Der Staat förderte und beschleunigte ausdrücklich deren Zusammenschluß in der "Deutschen Liga für freie Wohlfahrtsverbände" (1924), um damit einen Stützpunkt der ministeriellen Wohlfahrtspolitik zu schaffen.

1926 wird die exclusive Bezeichnung der "Reichsspitzenverbände" an die in der Liga zusammengeschlossenen Vereinigungen vergeben, womit der Staat die Kartellstruktur unterstützte und das Repräsentationsmonopol ausdrücklich unterstrich. (vgl. Heinze/Olk 1981)

charakterisiert: wie der Staat in Erfüllung seiner Aufgaben auf die Verbände als Bündnispartner angewiesen war, bedurften diese wiederum staatlicher Zuwendungen.¹

Führte die nationalsozialistische Herrschaft nun auch zu Auflösungen oder starken Eingriffen in die Organisationen der freien Wohlfahrtspflege, so war die jugendpolitische Ausgangslage nach dem zweiten Weltkrieg doch sehr schnell durch den Umstand bestimmt, daß es die freien Träger waren, die sich als erste wieder formiert hatten – noch bevor eine staatliche Jugendpolitik überhaupt irgendeine Kontur annehmen konnte. (vgl. zum Folgenden vor allem Lüers 1977/78; Nikles 1976; Ahlheim 1971: 193 ff.; Heinze/Olk 1981)

Bereits im Oktober 1949 wurde der "Deutsche Bundesjugendring" (DBJR) als Zusammenschluß der wichtigsten Jugendverbände gegründet und schon einige Monate zuvor, im Mai 1949, hatten sich alle maßgeblichen Organisationen der Jugendwohlfahrt (also Jugendverbände, Landesjugendringe, Wohlfahrtsverbände, oberste Landesjugendbehörden, kommunale Spitzenverbände und Fachorganisationen) zur "Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge" (AGJJ) zusammengeschlossen – eine Dachorganisation, die eine zentrale Position im korporatistischen jugendpolitischen System einnehmen sollte. Im selben Jahr gründete sich bereits als Dachverband der Träger der Jugendsozialarbeit die "Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendaufbauwerk" (BAG-JAW) und ein Jahr später der "Ring politischer Jugend" (RPJ) als ein Zusammenschluß der Jugendorganisationen von SPD, FDP und CDU.

Mit diesen Verbindungen schufen die freien Organisationen eine erste wichtige Voraussetzung, um an ihre Stellung in der Weimarer Republik anzuknüpfen und ihre Machtposition auf- und auszubauen.

Hinzu kam, daß angesichts der Kriegsfolgen die Verbände die ersten waren, die sich im sozialen Sektor einen Überblick verschaffen konnten – nicht zuletzt dank der Tatsache, daß die beiden großen kirchlichen Organisationen (Caritas und Innere Mission) nahezu unangestastet aus der NS-Zeit hervorgingen.

Nahmen die Verbände damit bereits aus praktischen Gründen eine Schlüsselrolle in der Praxis der Jugendhilfe während des Wiederaufbaus ein, so trug die ideologische Ausgangslage zu dieser Zeit das Ihre dazu bei, diese ohnehin starke Stellung noch zu bekräftigen:

2. Die unter dem Druck des 1. Weltkriegs begründete Abhängigkeit des Staates von der Nutzung aller gesellschaftlichen Ressourcen fand in der Abhängigkeit von den Verbänden in der Weimarer Republik ihre Fortsetzung: Die neue Programmatik der Republik sah die Ablösung einer repressiven Zwangsarmenpflege durch eine an "sozialer Gestaltung" orientierten Politik vor, für die jedoch die Mittel aufzubringen, angesichts des Nachkriegselends, der Staat nicht in der Lage war. Dies legte eine Einbeziehung der freien Verbände in die Politik nahe. (vgl. Heinze/Olk 1981: 102 f.)

Was für die Wohlfahrtspflege allgemein galt, galt ebenso für die spezielle Jugendfürsorge. Auch hier standen sich eine tendenziell auf Daseinsvorsorge ausgerichtete Programmatik staatlichen Handelns einerseits und Massennöte der Jugend andererseits in einer Form gegenüber, die die Kapazitäten des Staates überforderte und als Lösung auf die freien Verbände verwies. (vgl. Nikles 1976: 30 ff.)

Deren Ressourcen – ehrenamtliche Mitarbeiter und Spendenaufkommen – gingen nun ihrerseits im Verlaufe sozialökonomischer Wandlungen zurück, so daß die Verbände ihrerseits in der Folge in wachsendem Maße von staatlicher Unterstützung abhängig wurden. (vgl. Peters 1968: 25)

Die Erfahrung mit einem Staat, dessen Bemühen um die Jugend sich durch totalitäre Gleichschaltung auszeichnete, wirkten wie ein Trauma in die Neukonstituierung von Jugendpolitik hinein.

Sie bewirkte, daß sich der Staat von vorneherein in einer moralischen Defizitposition befand, sich im Feld der Jugendpolitik immer des latenten Verdachts tendenziell totalitären Handelns zu erwehren hatte und sich immer wieder zu eindeutigen Abgrenzungen gegenüber seiner nationalsozialistischen Vergangenheit verpflichtet sah.

Für staatliche Steuerung, Planung und Konzeptualisierung blieb daneben kein Raum, und dementsprechend stellten diese Punkte für eine CDU/CSU-Regierung auch keine Themen dar.

Vielmehr hatte sich eine durch solches Erbe belastete Jugendpolitik durch bewußte Zurückhaltung und weitgehenden Verzicht auf eigenständige Positionen auszuzeichnen und sich in den Aufbaujahren auf die Behebung der "Not der Jugend", später auf ad-hoc-Interventionen zu beschränken.

Die pluralistisch orientierte, freiheitliche Jugendpolitik sollte statt dessen die Alternative zu staatlicher Steuerung darstellen,

"... in einem Land, wo sich die jugendpolitischen Ziele aus der Diskussion und den Wechselwirkungen zwischen pluralen gesellschaftlichen Kräften und Gruppen heraus entwickeln sollten und man nicht davon ausgehen wollte, allzu autonom von der Jugendpolitik aus die Initiativen und Handlungen zu steuern und die Dispositionsspielräume vorab abzustecken." (Nikles 1976: 190)

Dabei wurde nun in einer für den Korporatismus dieses Sektors bezeichnenden Weise das Bild der pluralen Kräfte gleichgesetzt mit den verschiedenen im Kartell vertretenen Organisationen und freien Trägern der Jugendhilfe. Sie erschien geradezu als Garant einer pluralistischen Jugendhilfe – eine Vorstellung, auf die sie aus Legitimationsgründen selbst immer wieder gern zurückgriffen und –greifen, rücken sie doch damit auch moralisch in eine starke Position.

Differenziert und untermauert wurde das pluralistische Konzept (und damit die Stellung der freien Träger), indem es in Zusammenhang gestellt wurde mit dem Subsidiaritätsprinzip einerseits und mit dem 'Wahlrecht' der Erziehungsberechtigten bei Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen andererseits (vgl. insb. Münder u.a. 1981: 112/74 ff.):

- Das aus der katholischen Soziallehre herrührende Subsidiaritätsprinzip, das sich von einem Gesellschaftsbild herleitet, in dem das soziale System als stufenförmiger Aufbau einander übergeordneter, jeweils größerer sozialer Einheiten gesehen wird, und das einen quasi naturrechtlichen Vorrang der kleineren gesellschaftlichen Einheit vor der jeweils nächstgrößeren konstatiert, sollte nicht nur die Existenz der freien Träger legitimieren, sondern ausdrücklich deren Vorrang vor der staatlichen Intervention in der Jugendhilfe begründen.

- In gleicher Weise stärkte das Wahlrechtskonstrukt indirekt die Stellung der freien Träger: Eine pluralistische Jugendpolitik verlange – so die Argumentation –, daß die Erziehungsberechtigten die Möglichkeit haben müßten, zwischen verschiedenen weltanschaulich differenzierten Angeboten an Hilfen wählen zu können, was allein durch das plurale Angebot der freien Träger gewährleistet werden könne. Dabei wurde wie selbstverständlich davon ausgegangen, daß die möglichen Grundrichtungen der Erziehung in den weltanschaulichen Ausrichtungen der großen Organisationen aufgingen, und darüberhinaus proklamiert, daß

"nur durch die Tätigkeit der Verbände (...) es im Sozialstaat auch möglich (ist), den Bürgern im sozialen Bereich ein Wahlrecht und ihnen nicht nur eine Mitentscheidung in der ihnen zu gewährenden Hilfe zu geben, sondern ihnen Mitver-

antwortung und Mitgestaltung im gesamten Bereich des sozialen Feldes zu ermöglichen." (Collmer 1972; zit.n. Böhnisch u.a. 1973: 51)

Diese Ausgangssituation der Jugendhilfe nach dem zweiten Weltkrieg macht verständlich, weshalb Jugendhilfepolitik in der Folge ganz auf die freien Träger ausgerichtet blieb. Unter nahezu gänzlichem Verzicht auf eigene Positionen des Staates konnte die Stellung der Verbände eine immer stabilere rechtlich-institutionelle Absicherung erfahren.

Die Berufung des AGJJ-Vorstandes zum Kern des "Kuratoriums für Jugendfragen" – beim Bundesinnenminister¹ angesiedeltes Gremium zur Beratung der Bundesregierung in Fragen der Jugend – die Beauftragung freier Verbände als mitverantwortliche 'Zentralstellen' bei der Mittelvergabe nach dem Bundesjugendplan (BJP)², die gesetzliche Fest-schreibung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips des Wahlrechts gemäß der "Grundrichtung der Erziehung" im JWG (§§ 3; 5,3) anlässlich der Novelle von 1961 sind wichtige Stationen auf diesem Weg, der gesäumt ist von sog. "informellen Kontakten" und personellen Verflechtungen. (vgl. Lüers 1977/1978)

Einher mit der Vernachlässigung eigenständiger konzeptioneller Positionen ging das ge-ringe Interesse am Aufbau eines eigenen politischen Instrumentariums wie bspw. eines autonomen Informations- und Diagnosesystems oder eines Systems der Programmplanung und Erfolgskontrolle. Vielmehr ließ sich das PAS zu großen Teilen von den Verbänden zuarbeiten und versprach ihnen dafür politische Mitsprachegarantien. Seine Informationen bezog es vornehmlich aus der Jugendhilflobby, deren Forderungen mehr oder weniger an die Stelle staatlicher Planung traten. Der Interessenvertreter erhielt den Status des Experten und Gutachters, womit die interessengefärbte Lagebeurteilung der Verbände und Organisationen dem PAS als realistisches Abbild gesellschaftlicher Wirklichkeit erschien.

Wo der Staat eigenständige Schwerpunkte seiner Förderungspolitik setzte, hatte dies deutlich den Charakter von Krisenmanagement (wie bspw. im Zusammenhang mit der "antisemitischen Welle" 1959/1960³).

Daß Wissenschaft und Forschung im Rahmen einer solchen Politik nur eine marginale Rolle spielen konnten, liegt auf der Hand. Erst 1961, nachdem die Opposition bereits lange Zeit auf ein eigenständiges Institut für Jugendfragen gedrängt hatte, wurde das Deutsche Jugendinstitut (DJI) mit Sitz in München eingerichtet. Und Westphal (SPD) führte wohl zurecht das lange Zögern der Regierung nicht zuletzt auf den Einfluß von Gruppen zurück, "die durch das Institut weltanschauliche Privilegien im Erziehungsbe-reich gefährdet sahen" (1957; zit.n. Nikles 1976: 63).

Auch die Praxis des BJP, der 1950 eingerichtet wurde und einen jährlich vom Bundestag zu bewilligenden Einzelplan des Gesamthaushalts der Bundesregierung darstellt, fügt sich in diese politische Linie ein. (vgl. Kell 1969: 67; vgl. kritisch Busch 1970; Laerum 1970; Westphal 1972) Zwar wurde mit dem BJP grundsätzlich ein wichtiges Instrument bundes-

1. Bis 1957 unterlag der Sektor Jugendpolitik dem Innenminister.

2. "Mitverantwortliche Zentralstellen sind nach dem Bundesjugendplan die Dach-verbände oder Trägerzusammenschlüsse, die vom Staat Globalzuwendungen erhalten, mit der Berechtigung, hiervon an Mitgliedverbände Einzelbewilligungen vorzuneh-men. Zwar müssen hierbei die staatlichen Richtlinien beachtet werden, dennoch bleibt den Zentralstellen ein Ermessensspielraum bei der Auswahl der Förderungs-projekte." (Lüers 1977: 250)

3. Auf die antisemitische Welle machten Hakenkreuzschmierereien an der Kölner Synagoge in der Nacht vom 24. auf den 25.12.1959 aufmerksam, denen später noch weitere Aktionen in anderen Teilen der BRD folgte. Der Bundestag reagierte da-rauf mit einer Überprüfung von Zielen und Methoden und der Intensivierung der poltischen Bildung.

staatlicher Einflußnahme auf die Jugendhilfe geschaffen, doch wurde es niemals wirklich im Sinne aktiver Politik gehandhabt. Vielmehr wurde stets allergrößten Wert darauf gelegt zu betonen, daß die Zuschüsse der Bundesregierung – auch aus verfassungsrechtlichen Gründen – lediglich die Funktion der Initialzündung haben könnten und primär dazu dienen sollten, die Selbsthilfe der Jugend bzw. der Jugendverbände zu sichern. Weder wurde er durch Instrumente planvoll zu nennender Entscheidungsvorbereitung oder durch solche der Erfolgskontrolle flankiert, noch mit der Jugendförderung der Länder und Gemeinden in ausreichender Form koordiniert. Statt dessen spielten ministerielle bzw. Verbandsinteressen die tragende Rolle.

Staatliche Jugendhilfepolitik wurde im Zuge solcher Entwicklung ganz zu einer Förderungspolitik der Jugendhilfepraxis. Nicht die Jugend war ihr "Abnehmer", sondern das System freier Verbände und Organisationen. Unterhalb der institutionellen Ebene wurden gesellschaftliche und u.U. problematische Entwicklungen nur so weit berücksichtigt, wie sie über die verbandlichen Zuträger formuliert wurden. Das gute Verhältnis zu den größtes Vertrauen genießenden Jugendhilfeorganisationen wurde zum eigenen Gütekriterium staatlicher Jugendpolitik.

Nikles (1976) geht davon aus, daß diese Entwicklung nicht allein den freien Träger diente, sondern sich vielmehr in einem wechselseitigen Interesse zwischen PAS und Verbänden begründete: So mußte der noch neuen bundesdeutschen Jugendpolitik daran gelegen sein, sich ein bestimmtes Praxisfeld allererst zuzuordnen und sich einen potenten Abnehmer ihrer Politik zu schaffen:

"Mochte der von ihr (der Jugendhilfe-Lobby; U.S.) ausgehende Druck gelegentlich auch als 'lästig' empfunden werden (...), so bedurfte doch die Jugendpolitik ihrerseits dieser Anforderungen, um ihr Handeln legitimieren und darauf hinweisen zu können, daß es sich bei den staatlichen Aktivitäten nicht um Steckpferde einzelner (vielleicht noch 'jugendbewegter') Jugendpolitiker, sondern um wie auch immer geartete und interpretierbare Bedürfnisse und Notwendigkeiten der Jugend und der Jugendhilfe handelte." (Nikles a.a.O.: 189 f.)

Dieser korporatistischen Verteilungspolitik entspricht ihr inkrementaler Charakter: die vorgefundene Struktur der Jugendhilfe blieb immer Konstante politischen Handelns und konnte niemals selbst zum Objekt staatlichen Handelns werden. Wo Unzulänglichkeiten von Jugendhilfe zwischen Staat und Verbänden diskutiert wurden, blieben die Überlegungen durch ihren "internen Charakter" (Böhnisch u.a. 1973: 18) geprägt. Modernisierung, Effektivierung und Professionalisierung von Jugendhilfe, nicht aber Veränderungen, die die strukturelle Verfaßtheit von Jugendhilfe selbst miteinbezogen hätten, bestimmten die Richtung der Diskussion. Fortschritt wurde in erster Linie erwartet durch Verbesserung bestimmter juristischer Regelungen, erhöhter finanzieller Zuwendung, personeller Intensivierung und methodischer Qualifizierung der Arbeit. (vgl. ebd.)

Ohne nun den expliziten Rückbezug zu schon Gesagtem suchen zu müssen, wird deutlich geworden sein, wieweit die Jugendpolitik bis in die 60er Jahre hinein damit dem entspricht, was wir salopp als "herkömmliche Politik" vom Typus der Integration absetzen: Verzicht auf systematische Planung, starre, sektorale, partikularistische Problemwahrnehmung, kurzfristiges Krisenmanagement und Orientierung an aktuellen interessengebundenen Forderungen ... – all das sind Vokabeln, die sich der paradigmatischen Grundstruktur einer "pluralistischen Prozeß- und Verteilungspolitik" zuordnen: "eine Verbindung von inkrementaler Routinepolitik und kurzfristigem, zyklischem Krisenmanagement." (Naschold 1973: 62)

2. Die Kritik an der überkommenen Jugendhilfepolitik und das Konzept offensiver Jugendhilfe als Vehikel integrativer Politik

Wie sich mit der Wirtschaftskrise der 60er Jahre angesichts neuer sozio-ökonomischer Anforderungen an das PAS die Inadäquatheit herkömmlicher Politik insgesamt zeigte, brachen nun auch im Bereich der Jugendhilfe Unzulänglichkeiten deutlich hervor, wurde die überkommene Organisation und Praxis der Jugendhilfe einer kritischen Überprüfung unterzogen und bekamen z.T. längst vorgebrachte Bedenken nun auch politisches Gewicht.

Neuanstöße im wissenschaftlichen Bereich (so durch die Einflüsse historisch-materialistischer Wissenschaftstheorie und sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden; vgl. Kersch 1974: 576 f.) wie auch in der gesellschaftlichen Praxis (Aktionen und Projekte im Zuge der studentischen Protestbewegung; vgl. die Dokumentation des 4. Deutschen Jugendhilfetags von Hornstein 1970) verhinderten, daß diese Defizite der Jugendhilfe ausschließlich inkrementalistisch als relativ leicht durch eine Vergrößerung des staatlichen Förderungsvolumens o.ä. aufhebbarer Modernitätsrückstand diskutiert wurden (vgl. Baetcke 1978: 55), sondern schufen Plattformen, von denen aus eine eingehendere Kritik möglich wurde.

Es ist hier nicht nötig, diese in ihrer gesamten Breite wiederzugeben; vielmehr zeichnete sich – insbesondere zu den Aspekten Jugendhilferecht und Verwaltung (vgl. Schneider 1964; Traub 1968; Gernert 1968; Jans 1967) – zwischen den Extremen der rein strukturierten Diskussion und der radikalen Zurückweisung kapitalistischer Jugendhilfe ein breiterer Konsens in der Kritik der Fachöffentlichkeit zu einer Reihe von Punkten ab, die sich dann später bei einigen Autoren in pointierten "Negativkatalogen" wiederfinden lassen. (so etwa bei Hornstein 1969; Fürstenau 1970; BMJFG 1972: 36 – 88; Mehl 1973: 233 f.; BMJFG 1974; Jordan/Sengling 1977: 259 f.; Baetcke 1978: 54)

Bewußt möchte ich mich in der Skizzierung der Kritik Ende der 60er/Anfang der 70er sehr eng an diese "Kataloge" und ihre Sprache anlehnen, nicht zuletzt, um damit dem Verdacht vorzubeugen, die Kritik vorab unter dem Aspekt der Integration inhaltlich und sprachlich zu filtern und zu verzerren und so eine "künstliche" Konstruierung von Zusammenhängen zu betreiben.

Im einzelnen werden vor allem folgende Punkte immer wieder angeführt:

- Jugendhilfe ließe zu weiten Teilen jegliche **Planung und Koordination** missen. Das PAS verfüge über keinerlei Instrumente einer rationaleren Jugendpolitik. Dieser Schwachpunkt sei auf Bundes- und Länder- wie auch auf kommunaler Ebene gleichermaßen festzumachen. (vgl. BMJFG 1972: 71 f./84; 1974: 27/177; Jordan/Sengling 1977: 260) Weder ließe sich eine ausreichende Koordination zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, noch zwischen öffentlichen und freien Trägern feststellen. Fehlinvestitionen und Doppelversorgung auf der einen Seite, regionale und soziale Versorgungsdisparitäten auf der anderen Seite seien die Folgen dieses Nebeneinanders.
- Auf der Ebene des PAS setze sich dies intern fort, indem der Sektor Jugend auf verschiedene Ressorts aufgeteilt sei (Jugend, Soziales, Bildung ...), ohne daß eine hinreichende Koordination zu erkennen wäre. Spezialisierung und Einzelressortinteressen bestimmten statt dessen das Bild.
- Auf der rechtlichen Ebene entspräche dem, daß das Jugendrecht in verschiedenen, weitgehend zusammenhanglos nebeneinanderstehenden Rechtsbüchern Regelung fände (JWG, JGG, Jugendschutzrecht, Jugendarbeitsschutzrecht, BAFöG ...). (vgl. BMJFG 1972: 31; 1974: 27)
- Jugendhilfe stehe in einer **gesellschaftlichen Randposition**, die ihr keinen großen Aktionsraum ließe. Hinter Familie, Schule und Beruf nehme sie eine Nachrangstellung ein,

die es ihr weitgehend unmöglich mache, in diese Sozialisationsräume selbst hineinzuwirken. (vgl. BMJFG 1972: 103; 1974: 28; Baetcke 1978: 54; Jordan/Sengling 1977: 16/259 f.)

Rechtlich drücke sich dies sowohl in der durchgehenden Akzeptanz des Primats elterlicher Gewalt in den Gesetzesbüchern und in der damit korrespondierenden schwachen rechtlichen Position des Jugendlichen aus wie auch in der mangelhaften rechtlichen Festschreibung von Kontakten zwischen Jugendhilfe einerseits und jenen gesellschaftlichen Institutionen, die die Sozialisation des jungen Menschen entscheidend beeinflussen, andererseits. (vgl. Mehl 1973: 233)

- Dem entspräche, daß die Jugendhilfe sich vorwiegend als eine defizitorientierte, reaktive Notstandshilfe zeige, die erst dann in Erscheinung trete, wenn der junge Mensch bereits auffällig geworden sei.
Das JWG enthalte (vom sehr vage formulierten § 6,1 abgesehen) keine ausgesprochene Verpflichtung für den öffentlichen Träger, ein System ambulanter Hilfen im Vorfeld der Auffälligkeit bereitzuhalten. Dementsprechend bestehe ein unverhältnismäßiger Überhang von reaktiven und stationären Maßnahmen und Einrichtungen gegenüber präventiven, ambulanten und offenen Hilfen. (vgl. BMJFG 72: 31; Jordan/ Sengling 1977: 15 f./259 f.; Mehl 1973: 233)
- Diese Vernachlässigung des jugendpflegerischen Bereichs gegenüber der Jugendfürsorge resultiere insofern aus der Anlage des JWG selbst, als dieses eine grundsätzliche Trennung der beiden Bereiche, damit eine Trennung von "normalen" und "abweichenden" Heranwachsenden vornehme und damit die Entwicklung eines einheitlichen Systems der Jugendhilfe verhindere. Darüber hinaus versehe es den fürsorglichen Bereich mit einem Katalog fest umrissener, mit einem individuellen Rechtsanspruch ausgestatteter Maßnahmen, dem auf jugendpflegerischer Seite lediglich ein allgemein gehaltener § 5 JWG gegenüberstehe.
- In dieser Einseitigkeit zeige das JWG zudem obrigkeitsstaatliche Merkmale einer Eingriffsverwaltung, welche in krassem Gegensatz zu sozialpädagogischen Prinzipien stünden. (vgl. BMJFG 1972: 31; Jordan/ Sengling 1977: 259; Mehl 1973: 233)
- Ebenso wird in diesem Zusammenhang die durch das JWG vorgenommene und vor allem im fürsorglichen Teil durchgängige Individualisierung von Problemlagen bemängelt. Jugendhilfe reagiere vornehmlich auf individuelle, rechtlich kodierte Tatbestände und zwar mit einzelfallbezogenen Leistungen. Da die Ursachen der Erziehungsdefizite jedoch meist außerhalb des einzelnen und seiner Primärgruppe lägen, werden gemeinwesenbezogene oder gruppenspezifische Aspekte in den gesetzlichen Grundlagen vermißt. (vgl. Jordan/Sengling 1977: 259; Mehl 1973: 233)
- Organisation und Verwaltungsprinzipien des Jugendamtes stünden in einem Spannungsverhältnis zu fachlichen Standards der Jugendhilfe und verstärkten die oben genannten Tendenzen. (vgl. BMJFG 1972: 39 ff.; 1974: 159 ff.; Baetcke 1978: 54 ff.) Herkömmliche Verwaltungsstrukturen wie hierarchische und Ressortgliederung oder die Trennung von Ermittlungs-, Entscheidungs- und Vollzugsinstanz, Leitprinzipien wie Sicherheit und Kontrollierbarkeit oder das System der Weisungs- und Unterzeichnungsbefugnisse u.ä. bewirkten zusammen, daß die "saubere Abwicklung eines Falles" als Zielgröße vor den real-sozialisatorischen Effekten der Maßnahmen stünden.
Klassische Verwaltungsstrukturen trügen mit dazu bei, daß Probleme nicht in ihrem Entstehungskontext erfaßt würden, daß der Hilfeprozeß zerrissen und automatisiert würde und daß das System der Hilfen starr und unbeweglich bleibe.
- Klagen über die mangelnde Ausdifferenzierung der Hilfen auch im fürsorglichen Bereich (vgl. EREV 1973: 354; BMJFG 1972: 64) und über eine "insgesamt unzureichende Qualifikation der Mitarbeiter in der Jugendhilfe" (Jordan/Sengling 1977: 260) runden das Bild ab.

Entstammt diese Kritik auch der sozialpädagogischen Fachdiskussion, so erkennen wir, auch ohne unsere Interpretatorischen Freiheiten allzusehr strapazieren zu müssen, leicht das Mitschwingen von Größen integrativer Politik. Die Überschneidungen zwischen jenen polit-strategischen Schwachstellen, an denen der Typus der Integration ansetzt, und den hier geäußerten Kritikpunkten lassen sich insbesondere wie folgt festmachen:

- Die Bewertung von Jugendhilfe setzt an der realen Wirkungsweise ihrer Maßnahmen an, nicht an deren Selbstverständnis oder Selbstdarstellung. Sie begnügt sich nicht mit einer "Irgendwie" gearteten Behandlung sozialisatorischer Probleme durch Einrichtungen der Jugendhilfe, die u.U. lediglich eine politische Lösung darstellt, die Probleme entschärft, verwahrt oder verschiebt, begnügt sich nicht mit der "sauberen Abwicklung des Falls", sondern zielt auf tatsächliche Integrationsleistungen und orientiert sich an der realen sozialisatorischen Effizienz; in der Sprache unseres Zugangs: nach der realen Angliederung des einzelnen an gesellschaftliche Tauschprozesse statt nach status-flankierender Kompensation.
- Die politische Stoßrichtung der Kritik wendet sich gegen eine Jugendpolitik, die sich im wesentlichen als ein durch externe Faktoren determiniertes, planloses und unkoordiniertes Verteilungssystem und Nebeneinander von Maßnahmen darstellt.
- Entspringt sie dabei auch einem normativem Hintergrund, so ist doch festzustellen, daß die Einzelpunkte selbst gar nicht so sehr normativ-idealistisch ausgerichtet sind. Sie sprechen vielmehr auf einer eher technisch zu nennenden Ebene die Rationalität der Organisation des Hilfe-Systems an. Diesen Charakter teilt sie sich mit dem Typus der Integration.
- Einzelthemen der Kritik sind Momente in der Verfaßtheit von Jugendhilfe, die mit unseren Begriffen wie "Partikularismen", "starre Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge", "eindimensionale Determinationsverhältnisse" etc. treffend charakterisiert werden können. Dabei werden die desintegrativen Phänomene auf verschiedensten Ebenen angesprochen: auf der bundespolitischen sowohl wie auf der des konkreten Hilfefollzugs, auf der Ebene der Problemwahrnehmung wie auf der der Problembehandlung. Die Spaltung des Jugendrechts in verschiedene zusammenhanglos nebeneinanderstehende Rechtsbücher, die von Ressortinteressen geprägte Problemwahrnehmung, die isolierte Position der Jugendhilfe im sozialisatorisch-institutionellen Zusammenhang, die Trennung von Jugendpflege und Jugendfürsorge, die ein umfassendes, interkurrentes und flexibles System der Hilfen verhindere (vgl. Mehl 1973), aber auch der dem Kausalitätsprinzip unterworfenen Aufbau von Regelungen im JWG ... - all dies bedeutet partikularistische Problemverarbeitung und Hilfefollzug, bedeutet starre Determinationen und Verzicht auf zusätzliche Handlungsoptionen - jeweils grundlegende Ansatzpunkte integrativer Politik.
- Besonders deutlich fügen sich die Vorwürfe der "Individualisierung" und der "reaktive Notstandshilfe" in unseren Zusammenhang ein. Gerade die individualisierende Problemsicht und -bearbeitung, so die Kritik, verhindern eine angemessene Wahrnehmungsweise, die auch Problemzusammenhänge sozioökonomischer oder sozialökologischer Natur erfassen könnte und es also vermag, die Interdependenzen verschiedener Sektoren und Aspekte mit aufzunehmen und damit bereits in der Diagnose nicht partikularistisch, sondern integrativ ausgerichtet zu sein. Ebenso klar wird der reaktive Charakter der Jugendhilfe interpretierbar als direkter Verzicht auf Handlungsoptionen im Vorfeld der Auffälligkeit - also zu einem Zeitpunkt, zu dem das Problemfeld noch nicht verfestigt, der Status des Abweichlers noch nicht zugeschrieben und eine Vielzahl von Aktionsmöglichkeiten für die Jugendhilfe wie für den einzelnen Betroffenen noch vorhanden sind.

Mit der Kritik an der überkommenen Jugendhilfe haben wir bereits das tragende Vehikel integrativer Jugendpolitik berührt, das sich jedoch noch genauer fassen läßt: Jene Übereinstimmung einer breiten Fachöffentlichkeit hinsichtlich der Kritik an der Jugendhilfe wurde nur möglich, indem sich auch positiv gewendet bei einem Gutteil der Fachöffentlichkeit ein gewisser Konsens bzw. allgemeiner Diskussionsstand zu Prinzipien fortschrittlicher Jugendhilfe in der zweiten Hälfte der 60er Jahre abzeichnete. Dieser findet sich in zahlreichen Fachbeiträgen – insbesondere zur JHRR Anfang der 70er Jahre – wieder, wobei vor allem der 3. Jugendbericht (BMJFG 1972) genannt werden muß.

Dieser Konsens zeigte sich wesentlich beeinflußt durch Ansätze "kritisch-emanzipatorischer Sozialpädagogik" (vgl. Giesecke 1973; Iben 1969; Mollenhauer 1970) und wurde zum ersten Mal umfassend und im eigentlichen Sinne konzeptionell konkretisiert im 1974 erschienenen Bericht des Bundesjugendkuratoriums "Über Inhalt und Begriff einer offensiven Jugendhilfe" ("Mehr Chancen für die Jugend"; BMJFG 1974), an dem wir uns zum Zwecke der Darstellung orientieren können (auch wenn er erst nach Erscheinen des Diskussionsentwurfs für ein Jugendhilferecht veröffentlicht wurde und damit zeitlich der Reform "hinterherlief").

Prinzipien und Vorstellungen dieses Ansatzes stellten – wie wir noch sehen werden – die sozialpädagogischen Eckgrößen des Reformversuchs dar, und auch in ihrem nur kurzen Abriß wird bereits deutlich, daß durch ihn ganz direkt integrative Charakteristika in die Jugendpolitik transportiert wurden.

Es geht also im weiteren Sinne um eine ideologiekritische Auseinandersetzung mit den die Reform tragenden Konzepten, wobei wiederum nicht lediglich belegt werden soll, inwieweit ein bestimmtes Konzept trotz seiner Progressivität allgemeinen Systemimpeparativen verhaftet bleibt, sondern inwieweit es gerade durch diese Progressivität zur Funktionalität der Politik beiträgt:

Vor dem Hintergrund der oben dargestellten Schwachstellenanalyse wurde das Bild einer neuen Praxis entworfen, die gerade jene kritisierten reaktiven, individualisierenden, unkoordinierten und nur punktuell intervenierenden Züge ablegen sollte. Plädiert wurde statt dessen für eine Jugendhilfe, die die ihr zukommenden Probleme in umfassender Weise und ursachenbezogen parieren sollte: Jugendhilfe dürfe nicht, wie es Jordan/Sengling (1977) formulieren,

"bei der Bearbeitung der Probleme stehenbleiben, die ihr gesellschaftlich zugewiesen werden",

es handele sich dagegen vielmehr um eine Sozialisationsaufgabe,

"die nicht unter bereichs- institutions- und persönlichkeitspezifischen Aspekten, sondern immer auch in ihren gesellschafts-, sozial- und bildungspolitischen Funktionen analysiert werden muß." (:279)

Sozialisationsprobleme wurden vor ihrem sozioökonomischen Hintergrund reflektiert, wobei auf diverse Untersuchungen zu Zusammenhängen von Sozialisation und spezifischen sozioökonomischen Faktoren (wie Einkommen, Wohnverhältnisse, Bildungsstand der Eltern etc.) zurückgegriffen wurde. (vgl. BMJFG 1972: 90 ff.)

War bislang Klient der Jugendhilfe das isoliert betrachtete sozialisationsgeschädigte Individuum, so sollte es nun

"Jeder junge Mensch unserer Gesellschaft mit seinen Bedürfnissen, in seiner Umwelt, unter den Bedingungen dieser Gesellschaft " (BMJFG 1974: 142)

sein.

Auch wenn damit die Aufgabe der Behebung oder Linderung individueller Notlagen damit auch weiterhin bestehen bleibt, kommt nun die ausdrückliche Verantwortlichkeit für die Bedingungen der Sozialisation hinzu. (vgl. a.a.O.: 143)

Sozialisationstheoretische Überlegungen bilden dabei zugleich Maßstab und Begründung der Aktivitäten der Jugendhilfe. Auf der Grundlage psychologisch-anthropologischer Reflexionen werden allgemeine Leitkategorien (Autonomie, Kreativität, Produktivität, Sexualität, Soziabilität) formuliert, die gleichsam "existentielle Grundbefindlichkeiten und vitale Lebensbezüge" wie auch Zielpunkte einer "geglückten Sozialisation" kennzeichnen sollen. (vgl. a.a.O. : 32 ff.)

Für eine solchermaßen markierte Sozialisation unter Berücksichtigung ihrer gesellschaftlichen Bedingtheit offensiv und präventiv einzutreten, wird als Aufgabe moderner Jugendhilfe proklamiert.

Für den Ausschuß des Bundesjugendkuratoriums heißt das konkreter:

- "- Durchsetzung optimaler Entwicklungsbedingungen für die Jugend
 - Durchsetzung ihres Anspruchs auf Emanzipation als Erweiterung ihrer Entscheidungs- und Handlungsfreiheiten
 - Durchsetzung ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten
 - Durchsetzung der Chancengleichheit als Parteilergreifung für die Benachteiligten."
- (a.a.O.: 143)

Jugendhilfe soll als "unabhängige Instanz" die Interessen der Kinder und Jugendlichen wahrnehmen und in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, aus denen Einfluß auf die Sozialisation des Kindes ausgeübt wird, zur Geltung bringen. (vgl. BMJFG 1972: 101)

"Somit fällt der Jugendhilfe eine gesellschaftspolitische Aufgabe zu: Sie hat die Ansprüche einer Gruppe der Gesellschafter (!) zu vertreten, die ihre politischen Interessen nicht oder nur in beschränktem Maße selbst vertreten kann: nämlich der Kinder und Jugendlichen. So muß sich Jugendhilfe gegen jeden Versuch wenden, Kinder und Jugendliche als fremdbestimmte Objekte an der Teilhabe emanzipatorischer Prozesse zu hindern, sie hat für eine materielle Chancengleichheit aller Schichten zu kämpfen, sie wird Bürgerinitiativen, die sich sich für eine höhere Lebensqualität einsetzen, gegen Verwaltungen und politische Fehlentscheidungen zu unterstützen haben." (BMJFG 1974: 159)

Damit kennt dieser Ansatz von Jugendhilfe ein breiteres Aktionsspektrum als nur die direkt sich an den jungen Menschen wendende Hilfeleistung: hinzu kommen "sozialpädagogische Aktionen, die sich an pädagogische Instanzen wenden: Familien, Schulen, Betriebe" wie auch "jugendpolitische Aktionen", die auf die "Verbesserung der strukturellen Bedingungen für die Jugend" abzielen. (vgl. a.a.O.: 143)

Auch werden allgemeinpolitische Aktionen genannt,

"die dort die Veränderung der Gesellschaft herbeiführen sollen, wo die veränderte Gesellschaft bessere Bedingungen für den jungen Menschen erwarten läßt". (ebd.)

Jugendhilfe versucht damit, eine den gesellschaftlichen Zusammenhängen von Sozialisation angemessene Aktionsstruktur zu gewinnen.

"In Absetzung zur herkömmlichen, sachlich, methodisch und institutionell parzellierten Jugendhilfe, einer Jugendhilfe, die sich selbstgenügsam bescheidet mit der Aufarbeitung gesellschaftlich definierter Notlagen, die die Ausblendung zentraler Interventionsebenen widerspruchsfrei akzeptiert, wird die Perspektive einer offensiven, präventiven und ursachenverändernden Jugendhilfe entfaltet." (Jordan/Sengling 1977 : 299)

In prägnanter Form erläutert eine Stellungnahme zur JHRR aus dem Jahre 1980 noch einmal die Prinzipien dieser Aktionsstruktur:

"Leistung statt Eingriff. Jugendhilfe wird ihrer Aufgabe nur gerecht mit Angeboten und Leistungen, die Schwierigkeiten und Probleme nicht als individuelles Versagen oder Schuld aufgreifen, sondern auf die Verbesserung von gefährdenden Sozialisations- und Lebensbedingungen gerichtet sind. Die notwendige Mitarbeit der Betroffenen läßt sich nur herstellen, wenn die Jugendhilfe Interventionen mit stigmatisierendem und strafendem Charakter abbaut zugunsten von unterstützenden, beratenden und vorbeugenden Hilfen.

Prävention statt Reaktion. Jugendhilfe muß zunehmend prophylatisch werden; während traditionelle Jugendhilfe eher nachgehend orientiert war, also eingriff, 'wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen' war, werden vorbeugende, offene, begleitende Hilfen immer wichtiger (...).

Flexibilität statt Bürokratisierung. Die neuen Problemlagen zwingen die Jugendhilfe immer stärker, ihre traditionellen Einrichtungen zu öffnen und im 'Alltag der Betroffenen' zu arbeiten. Nur so kann sie sich auf deren wechselnde Schwierigkeiten einlassen (...).

Demokratisierung statt Bevormundung. (...) heißt auch die Realisierung von Beteiligungsrechten zu wirksamer Partizipation der Betroffenen an den Entscheidungs- und Ausführungsprozessen." (NPA 1980: 5 f.)

Daraus werden konkrete Forderungen für alle Ebenen von Jugendhilfe, von der rechtlich-institutionellen bis zur methodischen, abgeleitet, die im wesentlichen mit den oben genannten Kritikpunkten korrespondieren, deren Aufzählung im einzelnen sich hier jedoch erübrigt. (vgl. insb. BMJFG 1972; 1974)

Mit einer Definition von Jordan/Sengling (1977) läßt sich der Tenor dieser Forderungen noch einmal abschließend auf den Punkt bringen:

"Jugendhilfe bezeichnet danach ein von der Gesellschaft bereitzustellendes System von direkten, indirekten und politischen Leistungen, das der Verbesserung der Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen wie auch der Entfaltung ihrer sozialen, humanen und solidarischen Verhaltensweisen dienen soll. Dies soll geschehen durch pädagogisch unterstützende Angebote als auch durch solche, die Ungleichheiten und Benachteiligungen sowie Entwicklungsdefizite beheben. Dieser Anspruch an Ziel und Aufgabe der Jugendhilfe schließt neben pädagogischen, beratenden, aktivierenden und therapeutischen Leistungen die Feststellung und Analyse der strukturell verursachten Defizite und deren Rückmeldung an Politik und Planung ein. Damit verbunden ist die Erarbeitung und Durchsetzung korrigierender Alternativen ebenso wie die direkte interessenpolitische Vertretung der betroffenen Gruppen gegenüber anderen gesellschaftlichen Interessen und Gruppen vor allem auch in kommunalpolitischen Prozessen der Sozialplanung." (:15)

Die Schnittpunkte des Konzepts offensiver Jugendhilfe und des Typus der integrativen Politik sind in den Inhalten und bereits im Vokabular allzu deutlich und bedürfen kaum noch detaillierter Erläuterungen, so daß wir uns auf die "großen Linien" hinsichtlich der praktischen Vorschläge wie der normativen Begründung beschränken können:

- a) Unter polit-strategischen Gesichtspunkten ist das Konzept offensiver Jugendhilfe als eine konsequente Maßstabsvergrößerung integrativer Art zu verstehen:
 - Im Zusammenhang mit der Diagnosekapazität von Jugendhilfe werden parzellierende Sichtweisen aufgegeben und der Versuch unternommen, eine umfassendere und nach damaliger Ansicht problemadäquatere Perspektive zu gewinnen.
 - Dem folgt konsequent die Strategie der sozialpädagogischen Intervention: relevante, doch bislang ausgesparte Bereiche werden zu neuen Interventionsfeldern erhoben. Damit werden bis dahin externe, nicht zur Disposition stehende Faktoren der Sozialisation – wie Wohnverhältnisse, Einkommen etc. – in die Problembearbeitung integriert.
 - Auf der institutionellen Ebene erhebt offensive Jugendhilfe den Anspruch der Kooperation mit allen für den Sozialisationsprozeß relevanten Institutionen: statt Ressortparzellierung umfassende Koordination.
 - Konkrete Einzelvorschläge zielen darauf ab, Partikularismen, Determinationen und starre Konditionalzusammenhänge aufzulösen und separate Wahrnehmungs- und Reaktionsmuster zu kombinieren.
- b) Die normative Begründung zielt auf die Verwirklichung von gesellschaftlicher "Chancengleichheit" und "Emanzipation".

- In einem System, das jedoch von der Ideologie getragen ist, daß sich Selbstverwirklichungschancen wie alles andere primär über Tauschprozesse realisieren, deren Basis wiederum der Austausch zwischen Kapital und Arbeit ist, erhält der Begriff der Chancengleichheit bzw. Chancenerweiterung zwangsläufig eine besondere Bedeutung: Es geht immer auch vordringlich um die Bildungs- und Berufschancen, um die Optionen des einzelnen auf dem Arbeitsmarkt.

Hier macht auch das Konzept offensiver Jugendhilfe keine Ausnahme, was sich insbesondere am 3. Jugendbericht belegen läßt: spricht dieser auch allgemein vom "Recht auf Erziehung" als Leitkriterium seiner Ausführungen, so zeigt er überall dort, wo er konkreter wird, daß sich die Einlösung dieses Rechts wesentlich an einer Sozialisation bemißt, die vor allem optimale Bildungschancen einräumt – bei ausgesprochener Betonung der sozialen Plazierungsfunktion von Bildung. (vgl. BMJFG 1972: 88 ff.)

Chancengleichheit heißt somit, daß anstelle statusflankierender punktueller Kompensationsmaßnahmen eine reale Mobilisierung des einzelnen, die ihn auch unter widrigen Umständen mit Tauschchancen ausstattet, stattfinden soll.

- Eine ähnliche Stellung wie die Formel der Chancengleichheit nehmen im Konzept offensiver Jugendhilfe die Vokabeln der Emanzipation, der Mitbestimmung und Demokratisierung ein und die bereits aufgezeigte besondere Nähe von Mitbestimmungs- und Demokratisierungsforderungen zur integrativen Politik ist auch für den Emanzipationsbegriff gegeben:
Die Befreiung von Abhängigkeiten und Fremdbestimmung meint, positiv gewendet und formal betrachtet, nichts anderes als die Erweiterung des subjektiven Entscheidungs- und Aktionsradius'. So erläutern die Autoren von "Mehr Chancen für die Jugend" selbst diesen Begriff in eben diesem Sinne als "Erweiterung ihrer (der Jugend; U.S.) Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten". (BMJFG 1974: 143)

So verstanden wird der Emanzipationsbegriff jedoch, sofern er nicht in einer inhaltlich radikalen Weise ausgefüllt wird, direkt zum Vehikel integrativer Imperative; und zwar

dann, wenn der Effekt der emanzipatorischen Bestrebungen nicht in einer systeminfra-gestellten Gefährdung gesellschaftlicher Strukturen besteht, indem diese selbst zur Disposition gestellt werden, sondern in der systemnotwendigen Loslösung potentieller Lohnarbeiter aus marktfremden Subsistenzformen oder aus starren Bindungen, die den Optionsspielraum, die Mobilität und Flexibilität des einzelnen einschränken.

Ebenso wie die Emanzipationsbewegung historisch durch die Befreiung des Individuums aus feudalen Fesseln allererst die Voraussetzung zur Lohnarbeit schuf, indem der Arbeiter den Verwertungsbedürfnissen des Kapitals disponibel zugeordnet werden konnte, dient dann im Spätkapitalismus der Emanzipationsbegriff deutlich der notwendigen "Verflüssigung" der Arbeitskraft, indem er diese aus hinderlichen Abhängigkeiten zu befreien sucht. Hinsichtlich der gesellschaftlich-rechtlichen Stellung von Jugendlichen reichen die Beispiele einer solcherart interpretierbaren Emanzipation von der Herabsetzung des Volljährigkeitsalters über die Förderung emanzipativer Bestrebungen junger Mädchen (die jedoch damit in Abgrenzung zum Hausfrauenstatus in erster Linie ihre direkte Anbindung an den männlich dominierten Arbeitsmarkt intendieren) bis hin zur Einschränkung der elterlichen Verfügungsgewalt über die Heranwachsenden. (vgl. Heinsohn/Knieper 1974)

In ihrem systemimmanenten Reformcharakter dienen sie der im Spätkapitalismus verschärften Notwendigkeit der Flexibilität der Individuen und entsprechen damit der den Typus der Integration kennzeichnenden "abstrakten Mobilisierung aller Produktionsfaktoren". (Sachße 1978: 110)

c) In ihrem Gesellschaftsbegriff folgt die offensive Jugendhilfe in spezifischer Weise dem Sozialstaatsoptimismus integrativen Typus:

Bereits in der Darstellung der Eckqualitäten kapitalistischer Jugendhilfe wiesen wir darauf hin, daß eine Jugendhilfe, die sich analytisch auf die gesellschaftliche Verursachung der ihr zukommenden Probleme besinnen will, schnell in Gefahr gerät, sich in allgemeiner Gesellschaftspolitik zu verlieren und damit als eigenständig sich begründende Disziplin legitimatorisch zu verlieren.

Sie wird in diesem Falle auf allgemeine gesellschaftliche Defizite und strukturelle Probleme verwiesen, in denen der Begriff der Sozialisationsbedingungen aufzugehen droht: auf der Erscheinungsebene in Arbeiten, in Wohnen, in Einkommen ..., normativ in der Forderung nach sozialer Verteilungsgerechtigkeit und analytisch in strukturellen gesellschaftlichen Widersprüchen und Bewegungsgesetzen.

So muß sich eine Sozialpädagogik, die anstelle einer "Notstandspädagogik" ursachenbezogen und gesellschaftlich orientiert, innovativ, kritisch und emanzipativ sein will und sich gleichzeitig als eigenständige Disziplin mit eigenständigem Auftrag und festen Konturen verstehen will, immer widersprüchlich zeigen.

Diese Widersprüchlichkeit haftet auch den Vorstellungen einer offensiven Jugendhilfe an und findet in einer typischen Verkürzung der gesellschaftsanalytischen Problemreflexion und der gesellschaftstheoretischen Bestimmung des eigenen Standorts und der eigenen Handlungsmöglichkeiten zugunsten von Eigensinteressen einer um Abgrenzung bemühten Disziplin ihren Ausdruck.

Das soziologische Element in der Problemanalyse ist verkürzt auf die Erscheinungsebene: auf eine Sichtweise, die Sozialisationsdefizite jeweils auf Probleme ihres gesellschaftlichen Umfeldes zurückführt, dabei jedoch vornehmlich in einer lediglich additiven Weise verfährt, die es unterläßt, die so aufgedeckten sozialen und soziologischen Faktoren in einen gesellschaftsanalytischen systematischen Zusammenhang zu stellen.

Dem entspricht, daß ein klarer Gesellschaftsbegriff, eine analytische Definition von Gesellschaft nicht vorliegt. Der additiven Defizitbeschreibung entsprechen in Analyse und Utopie von Gesellschaft vielmehr unverbindliche Formulierungen und abstrakte Begrifflichkeiten. (vgl. BMJFG 1974: 146 ff.)

Folgendes Zitat scheint mir dabei in exemplarischer Weise bezeichnend:

"Die Einsicht, daß unter gegebenen politischen und wirtschaftlichen Strukturen die Gebote des Grundgesetzes nicht zu erfüllen sind, ist nicht neu. Ebenso bekannt ist seit langem, daß unser Schulsystem und die pädagogische Praxis unserer Schule für eine Vielzahl von jungen Menschen entwicklungshemmend und -gefährdend sind. (...) Auch die defizitäre Situation der Familie unter zusätzlicher Belastung durch traditionelle Leitbilder und durch familienfeindliche Politik sowie Praxis des Städte- und Wohnungsbaues ist jedermann sichtbar." (BMJFG 1974: 148)

Die Autoren sprechen hier von "politischen und wirtschaftlichen Strukturen", die es nicht erlaubten, die Gebote des Grundgesetzes zu erfüllen. Eine weitreichende Aussage. Die Analyse dieser Strukturen und die Benennung von Möglichkeiten oder Unmöglichkeiten ihrer Veränderung wäre die logische Konsequenz (was zugleich jedoch die oben genannten Probleme für die Theorie aufwerfen würde). Statt dessen wird jedoch – im Grunde ohne recht erschließbaren logischen inneren Zusammenhang – weitergeschritten zur Praxis der Schulen und zur Lage der Familien, ohne daß diese in Rückbezug zu jenen wirtschaftlichen und politischen Strukturen diskutiert würden.

Ohne daß zwischen Struktur und Phänomen differenziert wird, werden mittels der Konjunktionen "ebenso" und "auch" wirtschaftliche Strukturen, schulische Praxis und Situation der Familie auf einer gemeinsamen Beschreibungsebene angesiedelt.

Insofern scheint mir dieses Zitat symptomatisch für die Denkweise offensiver Jugendhilfe, die damit erlaubt, am Begriff der Sozialisationsbedingungen als zentraler theoretisch-analytischer Terminus festzuhalten.

Sie erlaubt, die Widersprüche eines Konzeptes zu verdecken, das Jugendhilfe über die Vorstellung eines Anwalts der Jugend als eigenständige Disziplin legitimiert. Diese Zuordnung macht eine scheinbar widerspruchsfreie, "ursachenorientierte", im weitesten Sinne sozialanalytisch ausgerichtete und dennoch in fachlicher Eigenständigkeit begründete Sozialpädagogik möglich.

Offensive Jugendhilfe liegt damit im Schnittpunkt einer radikalen Politisierung von Sozialpädagogik und einer um ihre Konturen bemühten Disziplin. Sie bedeutet ein Einpendeln zwischen einem "Aufgehen in allgemeiner gesellschaftlicher Veränderung" auf der einen Seite und Pädagogisierung und Individualisierung auf der anderen.

Sie geht dabei mit integrativem staatlichen Handeln Hand in Hand: Für beide ist es nicht möglich, radikal ursachenzentriert zu agieren, ohne dabei über ihren eigenen Schatten zu springen und ihre eigenen Strukturen hinter sich zu lassen. Beide haben somit die strukturell gesetzten Grenzen quasi "verinnerlicht", bemühen sich jedoch um eine Effektivierung ihres Handelns.

3. Jugendpolitische Initiativen der sozialliberalen Koalition als integrative Jugendpolitik

In ihren normativen Größen wie auch in ihren konkreten Vorschlägen prägte die offensive Jugendhilfe die jugendpolitischen Vorhaben der sozialliberalen Koalition markant, und auch wenn aus Sicht der Vertreter offensiver Jugendhilfe dieses Konzept wohl eher 'als Vehikel mit angezogener Handbremse' gefahren wurde, übernahm das BMJFG unter

Leitung der SPD in seinen programmatischen Aussagen ganz explizit Standards dieses Ansatzes, wenn es sich von der ehemaligen Politik dieses Ministeriums abzusetzen suchte.¹

So bspw. Otto Fichtner 1972 zur Funktion der Jugendhilfe:

"Zwei Säulen würde ich nennen, auf denen ein Grundkonzept zeitgemäßer Jugendhilfe und ebenso ein neues Jugendhilfegesetz stehen muß: Jugendhilfe hat eine generelle Ergänzungsfunktion gegenüber der partiellen Ergänzungsfunktion der früheren Jugendfürsorge. Jugendhilfe hat eine emanzipatorische Funktion anstelle der 'Erziehung zur Tüchtigkeit' früherer Jugendwohlfahrt." (:28)

Ein Mehr an Emanzipation sowie die 'Stärkung der Stellung der Jugendhilfe' wurden zu ausdrücklichen Zielmarken der Bundesregierung erhoben (vgl. Strobel 1972), und bis in die Sprache hinein wurde dann durch Ministerin Focke die zumindest verbal-programmatische Identifikation vollzogen, als mit dem Erscheinen des 3. Jugendberichts (BMJFG 1972) und "Mehr Chancen für die Jugend" (BMJFG 1974) die nötigen Formulierungshilfen vorlagen. So schreibt sie in ihren Ausführungen zu "Aufgaben von Jugendhilfe und Sozialpädagogik":

"Als Theorie (der) ... Jugendhilfe richtet sie ihren Blick und ihre Bemühungen notwendig auf alle Faktoren, Instanzen und Prozesse, die die Sozialisationsanlage von Kindern und Jugendlichen in unserer hochindustrialisierten Gesellschaft bestimmen. ... Eine sozialpädagogisch begründete Jugendhilfe steht notwendigerweise immer im Spannungsfeld zwischen gesellschaftlicher Integration und Emanzipation. Sie begreift sich nicht als Bewahrer und Verteidiger des sozialen Status quo und lehnt es ab, in der Rolle einer 'gesellschaftlichen Feuerwehr zur Behebung sozialer Integrationschwierigkeiten' zu verharren. Eine auf die Verbesserung und Humanisierung der gesellschaftlichen Wirklichkeit gerichtete Jugendhilfe ist offensiv. Sie ergreift entschiedene Partei für Kinder und Jugendliche in unserer Gesellschaft, indem sie für optimale Entwicklungsbedingungen aller jungen Menschen eintritt, für die Erfüllung

1. Wenn ich hier programmatische Zielformulierungen anführe, kann natürlich der methodische Einwand erfolgen, daß diese u.U. recht wenig aussagen über die tatsächliche Intention staatlichen Handelns. Dieser Kritik, die – etwas salopp formuliert – meint: "Traue keiner politischen Selbstdarstellung!", können wir getrost entgegenhalten, daß wir dies auch gar nicht tun wollen. Nicht die isolierten Aussagen werden ja zur Grundlage der Analyse gemacht, sondern ihre Konfrontation mit einem fernab vom Selbstverständnis der Akteure entworfenen, theoretischen Modell zu Funktionen und Qualitäten spätkapitalistischer staatlicher Steuerungsversuche.

Zum anderen gilt, was Claus Offe 1975 zu diesem Problem des Umgangs mit solcherart Quellen grundsätzlich feststellt:

"daß nicht schon kraft methodischer Vorentscheidungen staatliche Politik als etwas Oberflächen- und Scheinhafte, Verstellte zu behandeln ist, das auf jene ökonomischen Kategorien hin zu entschlüsseln ist, die dem Bewußtsein der Politik von sich selbst ganz fremd sind. Vielmehr ist es nicht nur aus theoretischen Erwägungen legitim, sondern ebenso für empirische Zwecke unabdingbar, von der Voraussetzung auszugehen, die selbstverständliche Grundlage jedes Interviews ist: daß nämlich die Versuchsperson jedenfalls nicht so lückenlos 'lügt', daß sie sich systematisch als etwas anderes darbietet, als sie ist." (:171; vgl. auch Prätorius 1980: 148 f.)

Dies entspricht unserer These, daß zu jeder theoretisch identifizierbaren Strategie politischer Steuerung sich das konkrete argumentative Vehikel finden lassen muß.

ihres Anspruchs auf Emanzipation mit dem Ziel der Erweiterung von Mitwirkung, Mitbestimmung und Mitverantwortung kämpft und sich zum Anwalt der Chancengleichheit gesellschaftlich benachteiligter junger Menschen macht." (1974; zit.n. Baetcke 1978: 171)

Auch unterhalb der Ebene der Selbstdarstellung fand diese Programmatik ihren Niederschlag in den verschiedenen jugendpolitischen Aktivitäten der Koalition Anfang der 70er Jahre, die insgesamt auf eine Neuregelung des gesamten Bereichs "Ehe und Familie" abzielten, darüberhinaus aber auch Bildung, Ausbildung und sogar das Jugendstrafrecht einbezogen. Dieser Zusammenhang, in dem die JHRR verstanden werden muß (vgl. Münder 1975: 154), wird insbesondere durch folgende Initiativen markiert:

- Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge.

Das im BGB (§§ 1626 ff.) geregelte Bestimmungsrecht der Eltern, das Personen- wie Vermögenssorge umfaßt, stammte bis dahin unter dem Terminus 'elterliche Gewalt' die Personensorgeberechtigten mit nahezu unbeschränkter Gewalt über das Kind aus, dem dementsprechend eine nur äußerst schwache eigenständige rechtliche Position zugesprochen wurde. (vgl. Münder 1981: 75)

Im Grundsatz ging es bei diesem Novellierungsvorhaben um den Konflikt zwischen dem in Art. 6 grundgesetzlich garantierten elterlichen Recht auf Erziehung einerseits und einer stärkeren rechtlichen Stellung des Kindes andererseits, die sich aus Art. 1 und 2 GG hätte herleiten können. Intendiert wurde die Anerkennung einer "zunehmenden Grundrechtsmündigkeit" der Minderjährigen.

Hier den Schwerpunkt neu zu justieren, war Anliegen der Reformbemühungen der Bundesregierung, die sich dabei auf ein einschneidendes Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 29.7.1968 berufen konnte. Darin wird festgestellt:

"Das Kind ist ein Wesen mit eigener Menschenwürde und dem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne des Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG. Eine Verfassung, welche die Würde des Menschen in den Mittelpunkt ihres Wertsystems stellt, kann bei der Ordnung zwischenmenschlicher Beziehungen grundsätzlich niemandem Rechte an der Person eines anderen einräumen, die nicht zugleich pflichtgebunden sind und die Menschenwürde des anderen respektieren." (zit.n. Simonsohn 1975: 1976)

In Anlehnung an dieses Urteil erkannte die Bundesregierung in ihrer Begründung zum "Referentenentwurf zur Neuordnung des Rechts der elterlichen Sorge" (BMJFG 1973a) die Wirksamkeit von Grundrechten auch im Binneraum der Familie grundsätzlich an. Die zunehmende Mündigkeit des Minderjährigen sollte in der Neuformulierung des Sorgeverhältnisses stärkere Berücksichtigung erfahren, und das "Wohl des Kindes" größere Bedeutung erhalten.

Der Entwurf sah dazu insbesondere vor, bei einer Gefährdung des Kindeswohls hoheitlich in die Erziehung eingreifen zu können, auch ohne dazu ein Verschulden der Personensorgeberechtigten nachweisen zu müssen, wie es die alte Fassung noch verlangte. (§ 1666 BGB)

Die Mit- und Selbstbestimmungsrechte der Minderjährigen sollten dadurch Verbesserung erfahren, daß bei für das Kind wesentlichen Entscheidungen seitens der Eltern eine Anhörungs- und Diskussionspflicht festgeschrieben werden sollte. Bei Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Berufswahl sollte der Rat eines Berufsberaters eingeholt werden. (§ 1626 BGB-E und Begründung)

- Herabsetzung der Volljährigkeit

Nachdem die Herabsetzung des Wahlalters bereits während der 5. Legislaturperiode diskutiert und dann im Juni 1970 verabschiedet werden konnte, war es ein nächstes Anliegen der Bundesregierung, dem auch die Herabsetzung der Volljährigkeit von 21 auf 18 Jahre folgen zu lassen. Nach Auffassung des Staatssekretärs im BMJFG, Heinz Westphal, sollte dies bewirken,

"daß junge Menschen mehr Selbstentscheidungsrechte und Einwirkungsmöglichkeiten auf den Gang der Veränderung dieser Gesellschaft erhalten". (1972: 603)

Es galt - so die Begründung zum Entwurf -, der "tatsächlich vollzogenen Emanzipation" der 18- bis 21jährigen Rechnung zu tragen (vgl. Hasenclever 1978: 212) und die "Ausweitung der Mitwirkung und Mitbestimmung junger Menschen in allen gesellschaftlichen Bereichen" als einer der "tragenden Grundsätze dieser Regierung" (Strobel 1972) voranzutreiben.

Insofern müssen im Zusammenhang mit der Herabsetzung des Volljährigkeitsalters des weiteren sowohl die Verbesserung der Mitwirkungsrechte junger Arbeitnehmer durch die Neufassung des Betriebsverfassungsgesetzes (BGBI. I, 1972: 13) wie auch die Bestrebungen in Richtung auf mehr Mitbestimmung im Bildungsbereich genannt werden. Die Appelle an die freien Träger der Jugendarbeit, "ihr Innenleben stärker als bisher zu demokratisieren" (Westphal 1970: 603), vervollständigen das Bild, indem damit - vor dem Hintergrund der Neuregelung des elterlichen Sorgerechts - tatsächlich alle Sozialisationsbereiche angesprochen waren. (vgl. auch BMJFG 1972a: 4)

- Bundesausbildungsförderungsgesetz

Als ein "großer Schritt zur Herstellung gleicher Bildungschancen" (Strobel 1972) wurde das Bundesausbildungsförderungsgesetz des Jahres 1971 bezeichnet. (BGBI. I: 1409) Angestrebt wurde ein "lückenloses System individueller Ausbildungsförderung" (Westphal 1972a: 1682), das alle Ausbildungsgänge umfassen und möglichst familienunabhängig wirken sollte (vgl. Fichtner 1970: 9), um so die "materielle Basis" zur Durchsetzung eines "emanzipativen Erziehungsanspruchs" (vgl. BMJFG 1972a: 12) zu sichern.

Während die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Erziehungs- und Bildungsstätten - vom Kindergarten bis zur Gesamthochschule - die notwendige Bedingung zur Erfüllung des Gebots der Chancengleichheit sicherstellen sollte, so sollte die Ausbildungsförderung die hinreichende Bedingung dieses Anspruchs einlösen, der laut BMJFG in der Verpflichtung gesehen wurde,

"die Möglichkeit der Benutzung dieser Bildungsstätten und Bildungswege für den einzelnen jungen Menschen sozial absichern (zu müssen; U.S.), also nicht nur durch Lehr- und Lernmittelfreiheit, sondern durch ein Ausbildungsförderungssystem, das in der Lage ist, Bildungsreserven zu erschließen, und demgemäß denjenigen stärker hilft, die sich gegenüber anderen aus sozialen oder schicksalhaften Gründen in einer defizitären Situation befinden." (Westphal 1970: 486)

- Bildungsgesamtplan

Eines der zentralen gesellschaftspolitischen Vorhaben der sozialliberalen Koalition bestand in der Verwirklichung des "Bildungsgesamtplans" (vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung 1973).

Erstellt von einer 1970 eingesetzten Kommission, zielte er darauf ab, einen langfristigen Rahmenplan der Länder für die Entwicklung des gesamten Bildungsbereichs einschließlich Finanzplanung vorzulegen. (vgl. Markert 1981)

Gesellschaftspolitisch sollte dieser planungstechnische Auftrag dazu verhelfen,

"Inhalt und Struktur des Bildungswesens so zu gestalten, daß größtmögliche Chancengleichheit in der Wahrnehmung der Bildungsangebote für die Selbstverwirklichung und den beruflichen Aufstieg des einzelnen realisiert wird." (Westphal 1971: 304)

Dabei sollten nach Vorstellung des BMJFG weite Teile der Jugendhilfe in den Bildungsgesamtplan integriert werden. Nachdem der Vorschulbereich ohnehin aufgenommen wurde, ging es konkret darum, der Jugendarbeit ihren Platz zu sichern sowie auch die Relevanz anderer Bereiche der Jugendhilfe für den Bildungsbereich zu unterstreichen. (vgl. Strobel 72; BMJFG 1972a: 4; Westphal 1971: 304) Als ein "eigenständiger Bereich", so Westphal (a.a.O.: 305), stehe sie "je mit einem Bein in der Daseinsvorsorge und im Bildungswesen".

- Perspektivplan für den Bundesjugendplan

1970 bestand der Bundesjugendplan 20 Jahre, was zum Anlaß eines kritischen Resümes seiner Anwendung genommen wurde. (vgl. Laerum 1970; Busch 1970) Dabei stieß sich auch das BMJFG an seinem inkrementalistischen Charakter:

"War es nicht so, daß er immer mehr in Gefahr geriet, bekannte und eingefahrene Maßnahmen routinemäßig zu bezuschussen? Fehlte ihm nicht der Bezug zu wichtigen Aufgaben der Vorbereitung junger Bürger auf veränderte gesellschaftliche Lebenssituationen? Muß man nicht auch sagen, daß die Ergebnisse moderner Jugendforschung noch keinen Eingang in diesen Plan und seine Schwerpunkte gefunden hatten?" (Westphal 1972: 602)

Gemäß dieser Kritik war das Bestreben der Bundesregierung, die Jugendförderung einer längerfristigen, rationalen Planung zu unterwerfen, deren Intention Strobel (1972) so umschreibt:

"Mit der Ausarbeitung eines Perspektivplans für den Bundesjugendplan wollen wir die Entwicklung im Bereich der Bundesförderung der Jugendarbeit für einen längeren Zeitraum abgesteckt und überschaubar machen. Es geht uns dabei vor allem darum, darzustellen, warum und mit welcher Zielsetzung die Bundesregierung die Jugendarbeit fördert, und wie wir uns die inhaltliche, methodische und finanzielle Weiterentwicklung des Bundesjugendplans vorstellen." (: 4; Hervhbg. d.d.V.)

1971 wurde in diesem Zusammenhang eine Richtlinienreform durchgeführt, die einen gegenüber früheren Jahren, wenn auch nur geringfügig, so doch veränderten Durchführungserlaß mit sich führte. (vgl. Müller-Stackebrandt 1980: 57 f.) Betonung erfuhren die 'politische Bildung', die 'Randgruppenarbeit', Programme, in denen sich 'soziales Engagement von Jugendlichen' manifestieren sollte, 'internationale Jugendarbeit' und 'sportliche Bildung'.

Ein neuer Programmtypus wurde unter dem Titel 'Erprobung neuer Wege in der Jugendarbeit' eingeführt. Er sollte den Stellenwert von Forschung und Experiment verbessern und den Spielraum für neue didaktisch-methodische Ansätze, insbesondere für sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche, erweitern. (vgl. BMJFG 1972a: 13)

Wie immer man die Wirkung dieses Schritts im einzelnen beurteilen mag, wird insgesamt die Tendenz zur einer planvolleren, aktiven staatlichen Jugendhilfepolitik erkennbar, die durch weitere Initiativen Unterstützung fand:

- wissenschaftliche Beratung

So wurde die Notwendigkeit wissenschaftlicher Beratung ausdrücklich unterstrichen. Strobel betont:

"Sie (die Bundesregierung; U.S.) bemüht sich um exakte Analyse jugendpolitisch relevanter Sachverhalte, damit hieraus Folgerungen für die Jugendhilfe gezogen werden können (...) Der vierte Jugendbericht wird derzeit vorbereitet (...) Aber auch über derartige Berichte hinaus wird die Bundesregierung sich für eine Verstärkung der Jugendforschung einsetzen. Eine langfristige Konzeption der Jugendarbeit kann ohne Hilfe der Wissenschaft nicht konzipiert werden. Ständige Wirkungsanalysen sowohl des Inhalts als auch der Methoden der Jugendhilfe sind dringend erforderlich und setzen engere Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis voraus." (1972: 4)

Insbesondere das DJI sollte stärker als bisher als wissenschaftlicher Berater in Sache Jugend fungieren, was sich nicht zuletzt in der Erhöhung der Mittel für dieses Institut niederschlug. (vgl. Nikels 1976: 196) Auch sollte die Jugendhilfestatistik verbessert werden, nachdem der 3. Jugendbericht hier massive Schwachstellen offengelegt hatte. (vgl. BMJFG 1972: 55/71/84/120)

- Zusammenfassung zentraler Träger

Eine organisatorische Straffung des Jugendhilfesektors sollte durch eine "Zusammenfassung zentraler Träger", die für alle freien und öffentlichen Träger bestimmte Dienstleistungen wie Forschung, Weiterbildung etc. erbrächten, erreicht werden.

- Erarbeitung einer konzeptionellen Grundlage für die Jugendpolitik

Mit der Intention, eine allgemein konzeptionelle Grundlage der Jugendpolitik zu schaffen, wurde auf Anregung des Ministeriums hin durch das Bundesjugendkuratorium eine Kommission einberufen, die "grundlegende Vorstellungen über Inhalt und Begriff moderner Jugendhilfe" entwickeln sollte (BMJFG 1974).

- Dialog mit der Jugend

Neben derlei fachlicher Beratung suchte die Bundesregierung ihr Informationssystem zudem durch engere Kontakte mit der Jugend selbst zu erweitern. Das Schlagwort vom "Dialog mit der Jugend" wurde zu einem der Kennzeichen für die Jugendpolitik Anfang der 70er Jahre. Ist die legitimations- und loyalitätssichernde Intention solcher Aktivitäten sicherlich nicht zu leugnen, kam darin nichtsdestotrotz ein Mißtrauen in die alleinigen Beratung durch die etablierten Verbände und Organisationen zum Ausdruck:

"Ich schätze den Rat der Repräsentanten von Jugendverbänden, Studentenorganisationen und Fachleuten der Jugendhilfe und Jugendarbeit sehr. Aber es kommt tatsächlich darauf an, wo immer dies möglich ist, die Ansichten der Jugendlichen selbst zu konkreten Fragen der sie betreffenden Jugendpolitik zu kennen." (Westphal 1970: 487)

Betrachten wir die verschiedenen innovativen Bestrebungen noch einmal im Überblick,

- Neuregelung der elterlichen Sorge,
- Neuregelung des Volljährigkeitsalters,
- Ausweitung von Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten von Jugendlichen in verschiedensten gesellschaftlichen Feldern,
- individuelle Ausbildungsförderung,
- Perspektivplan für den Bundesjugendplan,
- Anregungen zur Straffung der Organisationsstruktur in der Jugendhilfe,
- Bildungsgesamtplanung,
- Bemühungen um ein umfassendes Konzept der Jugendhilfe,
- Überarbeitung der Jugendhilfestatistik,
- Intensivierung wissenschaftlicher Beratung,
- Einbeziehung Jugendlicher in den politischen Beratungsprozeß,

so wird deutlich, daß auch die Jugendpolitik dem allgemein feststellbaren Paradigmenwechsel von pluralistischer Prozeß- und Verteilungspolitik zu aktiver Politik des integrativen Typus folgt.

Schwerpunktsetzungen im Bundesjugendplan, "Eingriffe" in überkommene familiäre Strukturen, Konzeptionalisierungsbestrebungen etc. kennzeichnen ein Bemühen der Bundesregierung, in Absetzung zu ihren Vorgängern eigene politische Positionen im Feld Jugendhilfe aufzubauen und mit entsprechenden Instrumenten zu versehen.

Insbesondere die Intensivierung wissenschaftlicher Beratung und die Einbeziehung Jugendlicher in den politischen Diagnose- und Beratungsprozeß bringen ein Streben nach einer tendenziellen Loslösung des engeren PAS von einseitigen und partikularistischen Bindungen an bestimmte etablierte Interessengruppen zum Ausdruck und lassen erkennen, daß statt dessen relativ autonome und umfassende Problemdiagnosen gesucht wurden, denen ebenso umfangreiche, horizontale und vertikale Parzialisierung überwindende (s. Bildungsgesamtplan) Planung folgen sollte.

Gegebene Strukturen sollten dabei ebenso zur Disposition gestellt werden, wie selbst stark ideologisch besetzte, traditionelle Tabuzonen wie Familie und freie Verbände in die Diskussion einbezogen wurden.

Und auch hinsichtlich der Beeinflussung der sozialen Beziehungen der Individuen zueinander beweisen die einzelnen Maßnahmen ihren integrativen Charakter:

Betrachten wir etwa die Bemühungen um eine Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge und die Herabsetzung des Volljährigkeitsalters, so verbindet sie, daß sie in ganz spezifischer Weise den Status des Minderjährigen verändern:

Die familienrechtliche Gesetzgebung in der Bundesrepublik tendierte bis zu diesem Zeitpunkt zwar durchaus zu einer zunehmenden rechtlichen Berücksichtigung der individuellen Autonomie der Ehepartner, die Position des Kindes jedoch verblieb vorerst ganz im Schatten elterlicher Autorität, indem sie es einem umfassenden Bestimmungsrecht der Personensorgeberechtigten unterlag.

Diese starre, eindimensionale Statusbeziehung sollte nun sowohl durch die Neuregelung des elterlichen Sorgerechts wie durch die Herabsetzung des Volljährigkeitsalters in einer Weise gelockert werden, die es erlaubt, von einer zunehmenden Emanzipation des Minderjährigen aus einem ihn in seinen Selbstbestimmungsrechten und Handlungsmöglichkeiten rigide einschränkenden Determinationsverhältnis zu sprechen.

Dabei zeigt diese Emanzipation einen ähnlichen Charakter, wie wir ihn schon zur offensive Jugendhilfe umrissen haben, und verweist uns direkt auf den Typus integrativer Gesellschaftspolitik:

Elne starre Statusbeziehung soll tendenziell in ein Verhandlungssystem überführt werden (Diskussionspflicht). Entwicklungsdeterminationen bzw. -barrieren sollen aufgebrochen

und statt dessen die Optionen des Heranwachsenden erweitert werden – und sei es durch eine Erleichterung des hoheitlichen Eingriffs in die familiäre Erziehung. Die zu erwartenden Entscheidungen des sozialen Systems "Eltern – Kind" sollen in ihrer Effektivität und Angemessenheit erhöht werden; in sozialpädagogischer Terminologie: sie sollen mehr als bisher am Wohl des Kindes orientiert sein.

Bedenken wir, daß eine besondere Betonung die Mitspracherechte des Minderjährigen zu Ausbildung und Beruf erfahren sollten (Hinzuziehung eines Berufsberaters), und stellen wir die Reformbemühungen zum elterlichen Sorgerecht und die Herabsetzung des Volljährigkeitsalters neben die Reform der Ausbildungsförderung, so wird die Entsprechung von derlei emanzipativen Tendenzen und dem technischen Typus der Integration noch deutlicher: Die tendenzielle Loslösung des Minderjährigen aus ihn möglicherweise hemmenden Abhängigkeitsverhältnissen, die scheinbar zweckfreie und durch humanistische Ideale begründete Erweiterung seiner Entscheidungs- und Aktionsmöglichkeiten entsprechen dem Anliegen der sozialliberalen Koalition, durch eine umfassende Reform der Ausbildungswege und eine familienunabhängige Ausbildungsförderung einem jedem ein Höchstmaß an Bildungs- und Berufschancen zu sichern.

In der Sprache unseres theoretischen Zugriffs: Die verschiedenen Innovationen entsprechen der allmählichen bzw. vorgezogenen Freisetzung des Minderjährigen aus engen Determinationsverhältnissen – nicht in einem ganz allgemeinen Sinn, sondern hin zum "freien Lohnarbeiter". Sie entsprechen der politisch und gesellschaftlich notwendigen optimalen Mobilität, der "Verflüssigung der Arbeitskraft". Sie zielen auf eine abstrakte Optionsvermehrung im Austausch zwischen Kapital und Arbeit und bewegen sich damit ganz auf der Linie integrativer Politik.

Wir sprachen davon, daß in dem Moment, wo die Diagnose- und Prognosefähigkeit des Staates strukturell überfordert ist, es nur noch darum gehen kann, ein rechtlich-institutionelles System bereitzustellen, das nicht mehr ganz konkrete inhaltliche Zwecke intendiert, sondern vielmehr "zweckabstrakt" dem einzelnen ein möglichst hohes Maß an Möglichkeiten der gesellschaftlicher Verwirklichung einräumt. Wo hemmende Determinationsverhältnisse schon in der Kindheit aufgespürt werden, die sich später dysfunktional auf den Austausch zwischen Kapital und Arbeit auswirken können, ist es nur folgerichtig, daß diese Strategie auch diesen Bereich einzufangen suchen muß.

Wenn die Bundesregierung darüber hinaus die Ausweitung von Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Jugendlichen proklamiert – nicht nur in der Familie sondern auch in Schulen und Betrieben – (vgl. Westphal 1970: 486; Strobel 1972: 2; Fichtner 1972: 28), und damit den bis dahin relativ unberücksichtigten Faktor "Wille und Bedürfnisse der Betroffenen" stärker in das politische Regelsystem miteinbeziehen wollte, so entspricht dies noch in einem zweiten strategischen Effekt dem integrativen Paradigma: Das PAS ordnete damit Konfliktlösungsprozesse direkt den primär Betroffenen zu, entlastet somit sich selbst und sorgt darüber hinaus für ein konstruktives Aufgreifen von Konflikten in den verschiedenen sozialen Systemen, in denen Sozialisationsprozesse von Minderjährigen ablaufen. Der Effekt liegt in der permanenten Neuanpassung dieser Systeme an veränderte Einflußgrößen.

4. Der "Gedanke" der Jugendhilferechtsreform im "Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes"

Die Jugendhilferechtsreform sollte das "Kernstück" (Fichtner 1970: 1) sozialliberaler Jugendpolitik darstellen.

Mit der Einsetzung einer Sachverständigenkommission (SVK) durch die damalige Bundesministerin für Jugend, Familie und Gesundheit, Käthe Strobel, wurde 1970 der Reformprozeß eingeleitet.

Der "Fahrplan" sah vor, bis zum Ende der 6. Legislaturperiode einen Referentenentwurf (RE) für ein neues JHG vorzulegen und Ende der 7. Legislaturperiode – also spätestens 1977 – das Gesetz zu verabschieden.

Inwiefern sich dieser Zeitplan als allzu optimistisch erweisen sollte, ist ebenso bekannt, wie die einzelnen Etappen bis zum endgültigen Aus für den Reformversuch. (s. A 1)

Doch wollen wir uns nicht mit dem konkreten Verlauf auseinandersetzen, sondern vielmehr vor dem Hintergrund unseres gesellschaftstheoretisch-funktionalen Zugangs die Reformintention sozialpädagogisch und politisch einordnen und die Frage beantworten, wie sich im Sinne unseres Politikbegriffs die JHRR in ihrer Initialphase darstellt.

Wir gehen dabei von der Hypothese aus, daß der "Reformgedanke", so wie er sich Anfang der 70er Jahre artikuliert, rückführbar bleibt auf funktional notwendige Entwicklungen kapitalistisch-staatlicher Politik und somit der Entwicklungslogik systemadäquater Politik folgt – nicht nur insofern, als er trotz seines innovativen Potentials der kapitalistischen Funktionalität verhaftet bleibt, sondern gerade durch diese progressiven Anteile die notwendige Anpassung von Jugendhilfe an die Erfordernisse spätkapitalistischer Steuerung vornimmt, indem er Jugendhilfe dem integrativen Paradigma unterwirft.

Zur Überprüfung dieser Hypothese und Identifizierung des Charakter der JHRR werden wir auf Veröffentlichungen des BMJFG und insbesondere auf den im März 1973 von der SVK vorgelegten "Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes" (DE) zurückgreifen.

Bei aller Kritik wurde dieser Entwurf in Fachkreisen im Nachhinein als der Vorschlag bewertet, in dem die Reformideen noch am klarsten ihren rechtliche kodifizierten Ausdruck gefunden hätten.

Von ihm ausgehend stellten sich – so die Einschätzung enttäuschter Reformer – die nachfolgenden Referenten- und Kabinettsentwürfe von 1974, 1977 und 1978 als "steter Zerfall" der Reform dar. (NPA 1980: 1) (vgl. BMJFG 1974a; 1974c; 1977; 1978)

Zwar ist auch der DE dabei bereits das Ergebnis von interessenpolitischen Bargainingprozessen, auch in ihn gingen Restriktionen ideeller, macht- und interessenpolitischer Art ein, doch legte die SVK mit diesem Entwurf zum einen "mehr Reform" vor als unter Berücksichtigung ihrer trägerpluralistischen Zusammensetzung zu erwarten gewesen wäre, zum anderen entsprach sie mit ihm nach Aussagen des BMJFG (vgl. 1973a: 4) weitgehend den Zielvorstellungen der Bundesregierung, welche Fichtner auf folgende Formel bringt:

"Die Erneuerung des JHG ist ein Teilstück umfassender Bemühungen, Erziehungschancen und Rechtsstellung der Kinder und Jugendlichen in unserem Lande zu verbessern und Jugendhilfe als notwendigen unverzichtbaren Erziehungsträger und Erziehungspartner neben Elternhaus, Schule und Berufsausbildungsstätte zu stabilisieren." (1973: 162)

Die Verbesserung der Rechtsstellung des Minderjährigen und die Stärkung der Position der Jugendhilfe in Richtung eines eigenständigen Erziehungsträgers, der sich aus der Nachrangstellung hinter Elternhaus und Schule befreit, leiteten sich für die SVK direkt aus dem bereits erwähnten Verfassungsgerichtsurteil von 1968 ausdrücklichen Anerkennung des Kindes als "eigenständiger Grundrechtsträger" ab. Sie sollten, so der Wortlaut der Begründung zum DE,

"eine konsequente Weiterentwicklung der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts (darstellen), das dem Kind als Grundrechtsträger selbst einen Anspruch auf den Schutz des Staates und ein eigenes Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit zuerkennt (...)" (BMJFG 1973a: 62)

Dieser Schutz dürfe nicht nur negativ abwehrend, sondern müsse vielmehr "positiv-konstruktiv im Sinne von Erziehung" (ebd.) verstanden werden. Dies aber verpflichte den Staat über sein Wächteramt hinaus zu aktiver Hilfeleistung für das Kind. (vgl. auch Jans 1972: 343 f.)

Bereits in der Stellungnahme zum 3. Jugendbericht hat die Bundesregierung offengelegt, welche konkreteren Zielvorstellungen eines neuen JHG sich daraus für sie ableiteten:

- "- grundlegende Neuordnung des gesamten Jugendhilferechts über das geltende Jugendwohlfahrtsgesetz hinaus
- Einführung eines konkretisierten Leistungskatalogs für alle Bereiche der Jugendhilfe
- Begründung eines förmlichen und einklagbaren Rechtsanspruchs eines jeden jungen Menschen auf Erziehung im Sinne einer seiner Anlagen und Neigungen entsprechenden vollen gesellschaftlichen Integration
- Ausgestaltung der Jugendhilfe zu einem selbständigen, die Erziehung und Bildung in Elternhaus, Schule und Beruf unterstützenden Erziehungsträger
- Ausbau der familienergänzenden und familienunterstützenden Hilfen, wie zum Beispiel Kindertageseinrichtungen, Erziehungsberatungsstellen und Elternschulen
- stärkere Befähigung der Jugendämter zur verantwortlichen Planung und zur Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Jugendhilfe bedeutsamen öffentlichen Institutionen
- Überprüfung von Aufgabe, Zuständigkeit und Verfahren der Jugendbehörden mit dem Ziel der Ausrichtung auf die Aufgaben in der Gesellschaft von morgen
- Verankerung der Forderung, daß die Aufgaben in allen Bereichen der Jugendhilfe von fachlich qualifizierten Mitarbeitern zu leisten sind, deren systematische Fortbildung gesichert sein muß
- Festlegung konkreter Regeln für die Zusammensetzung und Verteilung der durch die Jugendhilfe erwachsenden finanziellen Lasten
- rechtliche Neuordnung des Komplexes 'Heimerziehung', u.a. durch eindeutigeren Vorschriften im Blick auf Heim- und Gruppendifferenzierungen sowie durch Abbau veralteter Terminologien, die der Verwirklichung zeitgemäßer Erziehungsformen hinderlich sind
- Ausbau von Erziehungshilfen im Vorfeld der Heimerziehung
- Klärung der Frage, inwieweit die im Jugendhilfegesetz geregelten erzieherischen Hilfen für straffällig gewordene Jugendliche und Heranwachsende sowie das Verfahren gegenüber minderjährigen Straftätern in einem umfassenden Jugendhilfegesetz geregelt werden können." (BMJFG 1972: IV)

(ähnliche Zielkataloge auch in: Fichtner 1972: 28 f.; 1970: 2; Westphal 1972: 604)

Die Vorstellungen der Bundesregierung deckten damit sich im Wesentlichen mit den Vorarbeiten zu einem neuen JHG, wie sie seitens einiger Fachorganisationen dem Ministerium vorlagen, und auf die auch die SVK zurückgriff. (vgl. AGJJ 1970; DV 1974; AWO 1970; zusammenfassend: Jordan 1975: 27 f.; Fichtner 1972a)

Diese prägten in starkem Maße den DE, den wir uns im Weiteren sehr gründlich anschauen wollen.

4.1. zentrale Neuerungen im Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes

- Es fällt gegenüber dem Aufbau des JWG die dem BSHG vergleichbare leistungsrechtliche Gliederung des Entwurfs auf. So folgen dem Abschnitt I: "Allgemeines" zuerst einmal in vier weiteren Abschnitten die Leistungen der Jugendhilfe, bevor Fragen der Zuständigkeit, Kosten und Verfahren Regelung finden.
- Im Unterschied zum rein programmatischen Charakter des § 1 JWG will der DE

"dem jungen Menschen im öffentlich-rechtlichen Bereich einen förmlichen und ein-klagbaren Rechtsanspruch auf Erziehung einräumen". (BMJFG 1973: 62) (§§ 1; 7 DE)

Bei Hilfen im Rahmen der 'allgemeinen Förderung der Jugend- und Familienerziehung' (z.B. außerschulische Jugendbildung) beschränkt sich dieser Leistungsanspruch dabei auf ein Recht auf Teilhabe und Zugang zu den entsprechenden Einrichtungen und Diensten. (vgl. Fichtner 1973: 164; kritisch dazu: Greese 1975; Simonsohn 1975: 85 f.)

- Dieser Rechtsanspruch wird flankiert durch explizite Gewährleistungsverpflichtungen zu den einzelnen im DE formulierten Aufgabenbereichen, die den Träger der Jugendhilfe¹ dazu anhalten sollen,

"für die Bereitstellung und Unterhaltung der zur Hilfegewährung erforderlichen Einrichtungen, Veranstaltungen und Dienste Sorge zu tragen." (BMJFG 1973: 71)

(§ 13 DE und zu den einzelnen Abschnitten §§ 29;37;41;46;59 DE)

- Mit der Gewährleistungsverpflichtung in engem Zusammenhang steht die Grundaustattungspflicht für Jugendämter, Landesjugendämter (§ 106 DE) und obersten Landesjugendbehörden (§ 108 DE). Der DE knüpft damit an den 3. Jugendbericht an, der feststellte, daß die Ausstattung der Jugendämter in der BRD erhebliche regionale Disparitäten aufwies, und vor allem kleinere Jugendämter nicht einmal immer über eine gewisse Grundaustattung verfügten. (vgl. BMJFG 1972: 32)
Laut Peter Mehl, Mitglied der SVK wird

"in beiden Fällen (Jugendämter wie Landesjugendämter; d.V.) (...) die bisherige Schwelle des reinen moralischen Appells an die Einsicht der politischen Vertretungskörperschaften und Verwaltungsinstanzen deutlich überwunden zugunsten abrufbarer Rechtsgarantien, die erst die Leistungen der Jugendhilfe ermöglichen." (1973: 235)

- Der Hilfskatalog des DE zeigt sich gegenüber dem JWG erheblich erweitert und verfeinert. Dies drückt sich sowohl in der Ablösung der im JWG festgeschriebenen Trias von FE, FEH² und Erziehungsbeistandsschaft durch ein bei weitem detaillierteres Hilfeangebot bei "Gefährdung oder Störung der Entwicklung" (§§ 47 - 59 DE) aus als auch in der ausführlichen Auflistung von Hilfen im Vorfeld von Gefährdung oder Entwicklungsstörung: handele es sich um den Bereich der "Allgemeinen Förderung der Jugend" (§ 26 DE), der Familienförderung (§ 28 DE), um allgemeine Erziehungshilfen wie Kindertagesstätten oder Beratungsangebote, die Unterbringung in Pflege- und

1. Der DE meint, wenn er vom "Träger der Jugendhilfe" spricht, jeweils den öffentlichen Träger. Wir wollen uns im Folgenden diesem Sprachgebrauch anschließen.
2. Der DE entledigt sich damit zugleich der vielfach kritisierten Unterscheidung zwischen FE und FEH

Adoptivfamilien (§§ 31 - 36 DE), Hilfen für unvollständige Familien (§ 38 DE) oder aber um Erziehungshilfen für behinderte junge Menschen (§ 44 DE).

- Dabei ist insgesamt das Bemühen erkennbar, ein Schwergewicht auf das Prinzip der Prävention, auf eine Stärkung des jugendpflegerischen Bereichs, auf ambulante, offene und halboffene Hilfen zu legen. Angestrebt wird, so Fichtner, ein Vorrang jener Hilfen, "die ohne Trennung vom Elternhaus geleistet werden können" (1972: 28). In allgemeiner Form findet dieser Grundsatz seine rechtliche Kodifizierung in § 6,3 DE, wo es heißt

"Erziehungshilfe soll vorbeugend gewährt werden, wenn dadurch eine Gefährdung des Wohles des jungen Menschen abgewendet werden kann."

Konkret drückt sich dies u.a. in einem im Vergleich zum JWG ungleich größeren Stellenwert der Beratung im DE aus. (§§ 2;28;31;35,4;38;39; 44,1 Satz 1;46 Nr.1;58;77;95,3 DE) (kritisch dazu: Böhnisch u.a. 1973: 97 ff.)

Auch weist die ausgesprochene Betonung familienunterstützender Maßnahmen in diese Richtung: So wird in § 2,1 DE den Eltern ein Anspruch auf Hilfe zur Erziehung dem Grund nach eingeräumt. Unterabschnitt 3 der "Allgemeinen Leistungen" der Jugendhilfe enthält ein neues Konzept der Förderung der Familienerziehung; bspw. durch Aufnahme gezielter Elternbildung, Familienberatung und durch Förderung von Elternkreisen und Elternfreizeiten (§ 28 DE). §§ 38 ff. stellen ein besonderes Hilfebedürfnis alleinerziehender Elternteile fest und schreiben ein dementsprechendes besonderes Hilfeangebot vor. Laut BMJFG liegt all dem

"die Erkenntnis und das Bestreben zugrunde, daß bei einem bedarfsentsprechendem Angebot rechtzeitiger familienbezogener Hilfen extrafamiliäre Heimerziehung weitgehend reduziert werden könnte." (1972a: 15)

Ein Eingriffsrecht soll in ein Leistungsgesetz gewandelt werden:

"Vorbeugen, beraten und unterstützen stehen (...) entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel klar vor Eingriff, helfende Verwaltung hat Vorrang vor der Eingriffsverwaltung, damit die Eltern in den Stand gesetzt werden, ihre Erziehungspflichten und Erziehungsrechte erfüllen zu können." (BMJFG 1973: 64)

In dieselbe Richtung zielen desweiteren die Neufassung des Abschnitts "allgemeine Förderung der Jugend" (Förderung der Jugendarbeit/§ 25 DE; besondere Förderung sozial Unterprivilegierter/§ 26 DE), die vielfältigen Tagesstättenangebote im Rahmen der Erziehungshilfen, wie sie in §§ 25,1 Nr.4;32;33 DE Regelung erfahren¹, aber auch die ambulante sozialpädagogische Einzel- oder Gruppenarbeit und die heilpädagogische Behandlung oder Therapie, die der § 48 DE bei Gefährdung oder Störung der Entwicklung vorsieht.

Die verschiedenen Hilfen im Vorfeld der Heimerziehung sollen dabei nach dem Willen der SVK nicht isoliert nebeneinanderstehen, sondern ein umfassendes, effektives System interkurrenter Hilfen bilden. (§ 13,2 Nr.2 DE)

- Einen besonderen Stellenwert bekommt der Aspekt der Planung zugesprochen, was sich konkret in drei Punkten niederschlägt:
So verpflichtet § 30,1 DE den Träger der Jugendhilfe, im Rahmen der Haushaltsplanung einen speziellen "Jugend- und Familienförderungsplan" aufzustellen, der zum einen dafür sorgen soll, daß der Bereich der allgemeinen Jugend- und Familienförderung nicht zum

1. Insbesondere sei hier der § 32 DE hervorgehoben, in dem es heißt:

"Jedem Kind ist für die Zeit vom vollendeten 3. Lebensjahr bis zum Beginn der Svulpflicht Erziehungshilfe in einer Tages- oder Halbtageseinrichtung zu gewähren."

"Restposten" gegenüber den Hilfen bei Gefährdung oder Störung der Entwicklung verkommt, zum anderen zu verhindern hat, daß einzelne Aktivitäten in verschiedenen Einzelplänen "untergehen". (vgl. BMJFG 1973: 107)

In § 13 DE stellt der planerische Aspekt darüber hinaus einen wesentlichen Bestandteil der Gewährleistungsverpflichtung dar. In der Begründung dazu heißt es:

"Die Gewährleistungspflicht beschränkt sich (...) nicht auf die Befriedigung des Gegenwartsbedarfs, sondern ist zugleich auch auf die Befriedigung des Entwicklungsbedarfs für einen vorausschaubaren Zeitraum gerichtet." (BMJFG 1973: 83)

Schließlich wird in § 19 DE die Mitwirkung des Jugendhilfeträgers an der Infrastrukturplanung des Gemeinwesens gesichert. Dieses entspräche einem neuen Hilfeverständnis, dem folgend das Jugendamt einen Ort darstelle, an dem – hier zitiert die SVK den 3. Jugendbericht –

"... über die Erfüllung von Erziehungsleistungen für Einzelne hinaus Erziehungsprobleme und -bedürfnisse der heranwachsenden Generation im ganzen erfaßt, analysiert und bewußt gemacht werden sollen." (BMJFG 1973: 91)

Planung soll danach

"in die mannigfachsten Bereiche hineinwirken, damit dort die Interessen der jungen Menschen und der Familie gesehen und beachtet werden." (ebd.)

- Diesem Verständnis von Planung folgend, fand der § 19 DE seinen Platz auch im neu eingerichteten Unterabschnitt "Wahrung der berechtigten Interessen der Jugend und der Familie", ein Abschnitt, der ebenfalls zurückgeht auf Vorschläge des 3. Jugendberichts und in dem die Intention, ein Jugendamt zu schaffen, das gegenüber anderen gesellschaftlichen Bereichen als Anwalt der Jugend auftritt, ihren offensichtlichsten Ausdruck findet.

Deutlich wird in diesem Unterabschnitt das tendenziell umfassendere Problembewußtsein des DE, das über die personenzentrierte, individualistische Problemperspektive hinaus auch auf sozioökonomische Bedingungen der Sozialisation verweist.

So wird zum einen der Jugendhilfeträger – wenn auch nur in Ansätzen und eher zaghaft – für sozioökonomische Bedingungsgrößen von Sozialisation verantwortlich gemacht; zum anderen werden bestimmte "Risikogruppen" (kinderreiche Familien, Alleinerziehende, ausländische Familien, Kinder und Jugendliche aus sozialen Brennpunkten, junge Zuwanderer und Spätaussiedler, junge Ausländer und berufsunreife Jugendliche) unabhängig von der individuellen Notlage direkt zur Klientel der Jugendhilfe erklärt. (§§ 19;26 DE)

"Das 'Gesetz der sozialen Verspätung'", so begründet Mehl diese Regelungen, "will der JHG-Entwurf endlich spürbar und überzeugend durchbrechen helfen. Die menschliche und sozial-kulturelle Infrastruktur mitzusichern, ist legitime und künftig legale Rechtsverpflichtung der sozialen öffentlichen Hand." (1973: 235)

- Das erweiterte Problembewußtsein hat denn auch im DE notwendig das Bemühen um umfassende Kooperation verschiedener Instanzen zur Kehrseite. So legt § 19 DE fest:

"Die Träger der Jugendhilfe oder andere Behörden und öffentliche Einrichtungen, die mit der Jugendhilfe im Zusammenhang stehende Aufgaben wahrnehmen, haben sich untereinander abzustimmen und im Sinne einer mitverantwortlichen Leistungsgemeinschaft zusammenzuwirken, auch wenn die Leistungen in anderen Gesetzen geregelt sind."

Gedacht wird hier insbesondere an Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit (BAA), an die Sozialhilfeträger, an Schulen, Gesundheits- und Polizeibehörden etc..

- Neben der präventiven Stoßrichtung, die all diesen Neuerungen gemeinsam ist, zeichnet sich der DE gegenüber dem JWG weiterhin durch eine **Effektivierung auch jener Hilfen** aus, die mit einer **Unterbringung außerhalb des Elternhauses** verbunden sind. So macht § 47 DE die Entscheidung darüber, welche Hilfeform überhaupt bei einer Entwicklungsgefährdung oder -störung angemessen ist, von einer "psychosozialen Diagnose" abhängig, die durch die jeweilig zuständigen Fachkräften zu erstellen sei.

"Man soll also nicht irgend etwas tun, vielmehr soll die Hilfe sofort mit den richtigen Mitteln einsetzen. Deshalb muß vorher richtig diagnostiziert und analysiert werden." (BMJFG 1973: 129)

Soll eine Erziehungshilfe außerhalb des Elternhauses gewährt werden, schreibt der Entwurf eine darüber noch hinausgehende "mehrdimensionale medizinisch-psychologische Begutachtung" vor. (§§ 47,2;54,1 DE)

Unter Einbeziehung der Personensorgeberechtigten und Minderjährigen soll (nach § 47,3 DE) sodann die Erstellung eines "Erziehungsgesamtplanes" folgen, welcher gewährleisten soll, daß die jeweilige Maßnahme in der Tat planvoll und unter Berücksichtigung von "Art, Umfang und Ursache der Verhaltensstörung" (BMJFG 1973: 130) eingeleitet wird.

Auch § 52,2 DE zielt auf die Effektivierung und den planvollen Einsatz der Hilfen außerhalb der eigenen Familie ab, wenn er die Dauer einer solchen Maßnahme mit dem gezieltem Einsatz "pädagogischer, therapeutischer und sozialer Hilfen" koppelt, Absatz 3 besagt darüber hinaus, daß

"die schulische und berufliche Aus- und Fortbildung zum integrierenden Bestandteil aller Erziehungshilfen außerhalb des Elternhauses gemacht werden (sollen) ... Dazu gehört vor allem die Chance zum Erlernen moderner Berufe" (BMJFG 1973: 137)

Indem § 52 DE den Träger der Jugendhilfe weiterhin dazu verpflichtet, dafür zu Sorge zu tragen, daß die Kontakte zwischen Elternhaus und Kind während der Dauer der Maßnahme erhalten bleiben (§ 52,4 DE) und darüber hinaus die Zusammenarbeit mit den Personensorgeberechtigten zum konstitutiven Element einer Maßnahme außerhalb des Elternhauses erklärt, regelt er damit gewichtige Voraussetzungen einer tatsächlich wirksamen, gesellschaftlich integrierenden Erziehungshilfe.

§§ 54;55 DE sollen zur Qualifizierung und "Therapeutisierung" der Heimerziehung beitragen. Er entspricht der Einschätzung der Fachöffentlichkeit und des BMJFG, daß die "Heimerziehung der Zukunft gar nicht anders als in einem heiltherapeutischen Klima durchzuführen" sein wird. (Fichtner 1972b: 2; kritisch dazu: Frommann/Müller-Schöll 1973)

Ein Novum stellt in diesem Zusammenhang auch der § 58 DE dar, der die nachgehende Betreuung des Minderjährigen nach Beendigung einer Hilfe außerhalb des Elternhauses festschreibt und damit für eine tatsächliche Integration der einzelnen in sein gesellschaftliches Umfeld sorgen soll.

- Wie ein roter Faden zieht sich das Gebot der "Fachlichkeit der Jugendhilfe" durch den DE. (kritisch dazu: Böhnisch u.a. 1973: 62 ff.) In einer Generalklausel (§ 4 DE) bestimmt der Entwurf:

"Jugendhilfe ist auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und der anerkannten Methoden der Sozialpädagogik und Sozialarbeit im Zusammenwirken von Fachkräften zu leisten."

Es wird damit nicht nur die personelle Seite von Fachlichkeit angesprochen: erstmalig wird Wissenschaftlichkeit zum Prinzip erhoben.

Beides wird durch weitere Paragraphen konkretisiert:

So regeln in diesem Sinne §§ 25,3;35,5 DE die Aus- und Fortbildung von ehrenamtlich Tätigen sowie Pflegeeltern.

§ 106 DE soll sicherstellen, daß "eine bedarfsangemessene Zahl für ihre jeweilige Aufgabe qualifiziert ausgebildeter Mitarbeiter" vorhanden ist (insbesondere in leitenden Positionen).

§§ 108 und 112 sollen darüber hinaus die Fortbildung der Fachkräfte durch die obersten Landesjugendbehörden und die überörtlichen Träger der Jugendhilfe sichern.¹

Besonderen Niederschlag findet das Moment von Wissenschaft und Forschung jedoch im Unterabschnitt "Wahrung der berechtigten Interessen der Jugend und Familie": Neben der Festschreibung der Forschung als eine ausdrückliche Aufgabe der überörtlichen Träger der Jugendhilfe und obersten Landesjugendbehörden in § 21 DE wird die Bundesregierung in § 23,2 zur Einrichtung eines Instituts für Forschungsaufgaben im Bereich der Jugendhilfe verpflichtet. In der Begründung dazu heißt es:

"Die JHRK war übereinstimmend der Auffassung, daß die Bundesregierung die Forschung im Bereich der Jugendhilfe in einer eigenen Einrichtung betreiben soll, deren Einrichtung im Erlaßweg erfolgen solle. Es gehört zu den wichtigsten Voraussetzungen für die Realisierung einer modernen Jugendhilfe, daß die wissenschaftliche Forschung auf diesem Gebiet umfassend ausgebaut wird. (...) Das hier vorgesehene Institut soll (...) die wissenschaftlichen Grundlagen vor allem für die Durchführung dieses Gesetzes aber auch zur Fortentwicklung der Jugendhilfe erarbeiten. (...) Nur so kann gewährleistet werden, daß die bisher verstreut erarbeiteten, vielfältigen wissenschaftlichen Erkenntnisse über das Verhalten von Individuen und Gruppen mehr als in der Vergangenheit Einfluß auf die praktische Arbeit gewinnen." (BMJFG 1973: 98 f.)

Ebenfalls in diesem Unterabschnitt haben die Bestimmungen zum Jugendbericht (§ 22 DE) und dem Bundesjugendkuratorium (§ 23,1 DE) ihren Ort gefunden.

- Der Ankündigung der Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum 3. Jugendbericht folgend, nahm sich die SVK auch des Problems der Trennung von Jugendfürsorge und Jugendstrafe an. Sie folgte der Argumentation, daß das "weitgehend zusammenhanglose Nebeneinander von Jugendhilferecht und Jugendstrafrecht" (BMJFG 1973: 78) unter wissenschaftlich-fachlichen Kriterien nicht haltbar sei. Statt dessen sei grundsätzlich

"von dem Grundgedanken der Gefährdung des jungen Menschen, von seinem spezifischen Erziehungsnotstand auszugehen und nicht davon, ob die jeweilige Konfliktsituation zu einer vom Gesetz mit Strafe bedrohten Handlung geführt oder sich in anderer Weise geäußert hat." (ebd.)

In diesem Sinne übernahm der DE weite Teile des Jugendstrafrechts und hob das Strafmündigkeitsalter vom 14. auf das 16. Lebensjahr an. (§ 11 DE) (kritisch dazu: Kerscher 1973; Schüler-Springorum 1975)

Für Unter-16-Jährige sollte es nach dem Willen der SVK keine Unterschiede mehr zwischen Jugendverwahrlosung und Jugendkriminalität geben, die sich auf die "Behandlung" des Jugendlichen auswirkten. Vielmehr sollte bei Vollendung des 16. Lebensjahres bis zum Erreichen der Volljährigkeit das Jugendgerichtsgesetz (JGG) nur noch gelten bei

1. Daneben enthalten zudem §§ 15;95,1;97,3;56,2 DE Klauseln, die in verschiedenen Bereichen auf die personale Seite von Fachlichkeit zielen:

- § 15 DE koppelt den Anspruch freier Träger auf Förderung an das Vorhandensein einer Fachkraft;
- § 95,1 DE macht die Jugendgerichtshilfe ausdrücklich zur Aufgabe einer Fachkraft;
- § 97,3 DE macht die vorläufige Genehmigung von "Einrichtungen der Jugendhilfe" vom Vorhandensein entsprechend vorgebildeten Fachpersonals abhängig;
- § 56,2 DE sichert die Beratung von Jugendwohngemeinschaften durch Fachkräfte.

- bevorstehender Volljährigkeit (§ 11 Nr. 1 DE),
- Fällen von schwerer Kriminalität (§ 11 Nr.2 DE), die nach allgemeinen Strafvorschriften mit Freiheitsstrafe von mindestens 5 Jahren bedroht sind, und
- Gewährung einer nach § 57 DE geregelten Erziehung in einem "sozialtherapeutischen Jugendzentrum", einer neu in das JHR aufgenommenen Maßnahme, die stets einer Anordnung durch den Jugendrichter bedarf.

Ansonsten sollten die Maßnahmen für Jugendliche, die "eine Verfehlung begangen haben" oder "sozialschädliches Verhalten" zeigen, im JHG Regelung finden. In ihrer Art lehnen sie sich dabei durchaus an das JGG an:

So räumt der § 48,2 DE die Möglichkeit ein, dem Minderjährigen "zur Regelung der Lebensführung" Weisungen zu erteilen, "insbesondere über den Aufenthaltsort, das Wohnen in einer Familie, in einem Heim oder in einer Wohngemeinschaft, den Umgang mit bestimmten Personen und den Besuch bestimmter Einrichtungen." (vgl. auch § 10 JGG)

§ 49,1 DE lehnt sich ebenfalls an die Vorschriften des JGG (§ 10,1;15,1 JGG) an, wenn er die

"Auferlegung besonderer Pflichten" für solche Jugendlichen vorsieht, "denen eindringlich zu Bewußtsein gebracht werden muß, daß sie für eine von ihnen nach Vollendung des 14. Lebensjahres begangene Verfehlung einzustehen haben". (Schadenswiedergutmachung, Geldbußen etc.)

In der Begründung dazu wird diese Maßnahme sehr hoch bewertet:

"hier wird ein zentraler Punkt der Reform verwirklicht. (...) Was bisher Aufgabe des Erziehungsgedankes im Jugendstrafrecht war, soll sich künftig frei von jeder Diskriminierung im erzieherischen Raum vollziehen." (BMJFG 1973: 131)

§ 50 DE begründet die Institution der "Erziehungskurse"; laut DE eine

"besondere Form der Gruppenerziehung wegen Fehlverhaltens, die rein äußerlich schon durch eine strenge Geschlossenheit und eine ganz präzise zeitliche Begrenzung gekennzeichnet" sei (BMJFG 1973: 132)

Sie soll dazu dienen, dem Jugendlichen sein "sozialschädliches Verhalten" durch eine kurzzeitige, pädagogische Intervention bewußt zu machen und Möglichkeiten der Konfliktverarbeitung anbieten. Die Dauer ist von zwei Wochen bis zu sechs Monaten bemessen. Die Ähnlichkeit dieser Maßnahme mit dem im JGG geregelten kurzzeitigen Jugendarrest ist offenkundig.

Mit § 57 DE wird das "sozialtherapeutische Jugendzentrum" in das JHR eingeführt. Es soll für Jugendliche eingerichtet werden, die nach Vollendung des 16. Lebensjahres "stark auffällige Verhaltensstörungen" zeigen, die "auf eine weitreichende Fehlentwicklung schließen lassen." (§ 57,1 DE) Dabei müssen diese Auffälligkeiten "ihren Ausdruck in schweren oder häufig wiederholten, mit Strafe bedrohten Verfehlungen gefunden haben." (ebd.)

Es handelt sich um eine zeitlich nicht befristete "Betreuung" zwischen mindestens einem und höchstens drei Jahren (§ 57,2 DE) und kann auch nach Eintritt der Volljährigkeit - wenn auch unter anderem Etikett - weitergeführt werden.

- Gegenüber dem JWG zeigt der DE desweiteren die Tendenz, die Mitwirkungs-, Mitbestimmungs- und Einspruchsrechte der Minderjährigen zu verbessern, was in einer Reihe von Paragraphen Niederschlag findet:

Während § 7,4 DE in Form einer Generalklausel regelt, daß

"Bei der Gestaltung der Erziehungshilfen ... den Wünschen der jungen Menschen und der Erziehungsberechtigten entsprochen werden (soll)",

enthalten §§ 47;52 DE präzisere Mitspracheklauseln für die Jugendlichen bei der Erstellung des Erziehungsgesamtplanes und bei der Erziehung außerhalb des eigenen Elternhauses.

§ 25,5 DE bestimmt, daß bei

"(...) allen Hilfen zur Jugendarbeit (...) Mitwirkung und Mitbestimmung der jungen Menschen in einer der jeweiligen Altersstufen entsprechenden Weise sicherzustellen (sind)."

Daneben gewähren §§ 117;124 DE - über entsprechende Regelungen des JWG hinausgehend - dem Jugendlichen Antrags- sowie Anrufungsrechte an das Vormundschaftsgericht (gegen Entscheidungen des Trägers der Jugendhilfe).

- Als hervorstechendste Neuerungen auf der organisatorischen Ebene wären die Konzentrierung der sachlichen Zuständigkeit beim örtlichen Träger, die laut Fichtner "die unheilvolle Zersplitterung der Zuständigkeit für Heimerziehung beim überörtlichen Träger, für andere Erziehungshilfen beim örtlichen Träger beseitigt" (1973a: 197)¹, sowie die von der SVK mit §§ 103;103a DE vorgeschlagene Abschaffung der "Zweigliederigkeit" des Jugendamtes zu nennen. Während § 13,2 JWG bestimmt, daß das Jugendamt aus Verwaltung und Jugendwohlfahrtsausschuß besteht, sieht der DE nun vor, daß der "Jugendhilfeausschuß" künftig nicht mehr Teil des Jugendamtes sein soll, sondern ihm vielmehr in der gleichen Konstruktion zugeordnet werden soll, wie dies auch bei anderen kommunalen Ausschüssen der Fall ist.
- Kein einhelliges Votum konnte seitens der Kommission zum Punkt 'Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern' abgegeben werden, so daß hierzu in §§ 14;14a und 14b Alternativformulierungen vorgelegt wurden. Kern des Streits war die Festschreibung eines Konkurrenzverbots für den öffentlichen Träger,

"(...) soweit von den freien Trägern die erforderlichen Hilfe personen- und sachgerecht geleistet wird und die entsprechenden Einrichtungen und Veranstaltungen bei den freien Trägern ausreichend vorhanden sind oder rechtzeitig bereitgestellt werden" (§ 14b,2 DE)

Während die Befürworter einer solchen 'Funktionssperre' für den öffentlichen Träger darauf verwiesen, daß ein solcher Schutz "der freien Träger als den schwächeren Partnern" (BMJFG 1973: 87) auf jeden Fall erforderlich sei, wurde von den Gegnern einer solchen Klausel die Befürchtung ins Feld geführt, "daß sie geeignet sei, den alten und in der Praxis längst überholten sogenannten Subsidiaritätsstreit wieder zu beleben." (ebd.)

Es war hiermit ein altes und politisch heikles Thema erneut in die Debatte eingebracht, zu dem seitens der Bundesregierung und dem BMJFG insgesamt nur sehr widersprüchliche Stellungnahmen vorliegen.

Wird den freien Trägern auf der einen Seite immer wieder versichert, daß ihr Status in keiner Weise angetastet werden soll, lassen sich auf der anderen Seite jedoch auch ganz andere Töne aus dem BMJFG vernehmen:

"(...) wer - wie wir es tun - sagt, daß jedes Kind einen Anspruch haben soll, einen Kindergartenplatz für sich vorzufinden; wer in dem von uns mitbewirkten Bildungsgesamtplan aussagt, in welcher Stufenfolge und in welchen Jahresabständen ein volles Angebot solcher Kindergartenplätze erreicht werden soll, und wer darüber hinaus in seiner Jugendpolitik Ziele verfolgt, die in ähnlicher Weise, wie ich es eben am Beispiel der Kindergartenplätze deutlich gemacht habe, auch andere Felder der

1. Es ist hier die Gefahr angesprochen, daß der örtliche Träger u.U. lediglich aus Gründen der Kostenentlastung vorschnell auf Maßnahmen zurückgreift, die in den Zuständigkeitsbereich des überörtlichen Trägers fallen.

Jugendhilfe ausfüllen, mit Einrichtungen und Personal ausstatten will, der kann nicht auf das Problem der Verantwortlichkeit für die Schaffung der Einrichtungen und für die Bereitstellung des Personals eine Antwort geben, wie sie einmal ein Herr Würmeling in seiner Novelle zum Jugendwohlfahrtsgesetz 1961 gegeben hat. Eine von der öffentlichen Hand gestaltete Einrichtung nur dann von Gesetzes wegen zu erlauben, wenn niemand anders sich trotz Anregung und Bereitstellung von Mitteln dafür gefunden hat, ist wohl zu wenig für eine so umfassende Aufgabenstellung im Interesse der jungen Generation. Die öffentliche Hand nur als Ausfallbürgen zu sehen, wenn freie Träger die Aufgabe allein nicht schaffen können, wäre eine Antwort, die der Jugend nicht ausreichend hilft." (Westphal 1972: 608 f.)

Der politischen und insbesondere der jugendpolitische Gesamttendenz der Bundesregierung zu Beginn der 70er Jahre hätte ein Konkurrenzverbot zugunsten der freien Träger in der Tat widersprochen, so daß einem solchen Bekenntnis, wie hier von Westphal, durchaus Beachtung zukommen muß.

4.2. der Diskussionsentwurf, offensive Jugendhilfe und integrative Politik

Die Entsprechungen von offensiver Jugendhilfe und DE sind im Grunde so offensichtlich, daß wir es uns sparen können, allzusehr ins Detail zu gehen, sondern uns statt dessen auf die Grundlinien und zentralen Denkfiguren dieses Konzepts beschränken können:¹

- Das Prinzip umfassender und offensiver Vertretung der Interessen der Jugendlichen durch die Jugendhilfe findet sich direkt und ausgesprochen im neuen Unterabschnitt "Wahrung der berechtigten Interessen der Jugend und der Familie" wieder, wo es in § 17 heißt:

"Die Träger der Jugendhilfe und die obersten Landesjugendbehörden sollen im Zusammenwirken mit den freien Trägern die Interessen junger Menschen unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Gemeinwohls in der Öffentlichkeit, im Verhältnis zu Verbänden und Vereinigungen der Wirtschaft, Massenmedien, anderen öffentlichen Trägern der Erziehung und Bildung sowie Organen und Dienststellen der Staats- und Selbstverwaltung wahren."

- Die damit implizierte Forderung offensiver Jugendhilfe, anstelle punktueller Schadensregulierung die Entwicklungsbedingungen für Kinder und Jugendliche zu beeinflussen und neben der individuellen Hilfeleistung auch die politische Arbeit zum Betätigungsfeld der Jugendhilfe zu machen, schlägt sich direkt in der umfassenden Planungsverpflichtung für den Träger der Jugendhilfe nieder, in der er dazu angehalten wird, sich unter Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse der nachwachsenden Generation an Infrastruktur-, Sozial- und Bauplanung des Gemeinwesens zu beteiligen. (§ 19 DE und Begründung)

1. Paradoxerweise hatte jener Ausschuß des Bundesjugendkuratoriums, der im Auftrag der Bundesregierung "Grundlegende Vorstellungen über Inhalt und Begriff einer modernen Jugendhilfe" (BMJFG 1974) entwickeln sollte, keinen Einfluß auf die Erstellung des Entwurfs für ein neues JHG, der dementsprechend z.T. auch weit hinter den von der Kommission entwickelten Zielperspektiven zurückbleibt. Nichtsdestotrotz finden wir sowohl die Grundlinien offensiver Jugendhilfe wie auch eine ganze Fülle von Einzelvorschlägen, so wie sie in "Mehr Chancen für die Jugend" niedergelegt sind, im DE wieder. Verwundern braucht dies nicht, die Autoren dieses Berichts ihre Konzeption ja nicht "aus dem Stand heraus" formuliert, sondern an bereits vorhandene und konsensfähige Kritikpunkte und Reformvorschläge angeknüpft.

Inwieweit sich auch das dieser Aufgabe zugrundeliegende umfassendere Problemverständnis einer modernen Jugendhilfe im DE wiederfindet, dürfte bereits bei der allgemeinen Darstellung des Entwurfs deutlich geworden sein.

- Ebenso decken sich die von uns genannten 4 Grundprinzipien offensiver Jugendhilfe (Leistung, Prävention, Flexibilität und Demokratisierung) mit den innovatorischen Tendenzen des DE und den seitens des BMJFG mit der Reform des JHG verbundenen Zielvorstellungen.

So machten wir bereits darauf aufmerksam, wieweit das Bestreben der Bundesregierung und der SVK gerade dahin ging, das stark durch den Eingriffscharakter geprägte JWG in ein Leistungsgesetz umzugestalten; wir verwiesen auf den veränderten Aufbau des Gesetzentwurfs sowie den Ausbau des "reinen Leistungsbereichs" im Vorfeld der Heimerziehung.

Auch stellten wir fest, daß ein Bemühen um eine präventive Grundtendenz des Gesetzes im DE insgesamt spürbar wird und sich in der Begründung auch ganz explizit wiederfindet.

Dies trifft ebenso auf das Merkmal der "Demokratisierung" zu: Über den tatsächlich innovatorischen Effekt der Mitbestimmungs- und Beteiligungsregelungen im DE läßt sich zwar geteilter Meinung sein, doch kann die Tendenz als solche nicht bestritten werden.

- Auch das besondere Interesse offensiver Jugendhilfe für systematische soziale Benachteiligung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen findet sich im DE wieder - nicht nur in Form kompensatorischer Sozialisationshilfen (§ 26 DE), sondern auch unter dem Aspekt der politischen Beeinflussung der Lebenslagen von Randgruppen (§ 19,2 DE).

Diese Korrespondenz zwischen offensiver Jugendhilfe und DE in den "großen Linien" wird darüber hinaus ergänzt durch eine ganze Reihe dementsprechender, wenn auch nur sehr unvollkommen verwirklichter Einzelerforderungen - so nach Planung, Qualifizierung, Kooperation, stärkerer Unterstützung der Familie oder nach einer Differenzierung des Bereichs Heimerziehung. (vgl. BMJFG 1972; 1974)

Wir müssen dies nicht im einzelnen ausführen.

Über die Standards offensiver Jugendhilfe wurden damit direkt Größen integrativer Politik in das Jugendhilferecht transportiert, womit sich unsere eingangs formulierte These zum "Gedanken der Jugendhilfrechtsreform" bestätigt, und diese sich der allgemeinen gesellschaftstheoretisch-funktionalen Ableitung einfügt:¹

Wir unterschieden zur integrativen Politik die Ebenen von Binnenrationalisierung des PAS einerseits und der Wirkung auf das Individuum andererseits.

Unschwer sind hinsichtlich der ersten Ebene jene Kennzeichen integrativer Politik im DE aufspürbar, die wir unter den Begriff der institutionellen Binnenrationalisierung faßten, und die eine Anpassung der organisatorischen und institutionellen Verfaßtheit des PAS an die neuen Anforderungen an das Steuerungs- und Problembearbeitungssystem gewährleisten sollen.

Insbesondere die Unruhen der Jahre 67/68 haben der Regierung eindringlich vor Augen geführt, daß auch Jugendhilfe sich der spätkapitalistischen Problematik staatlicher Steuerung - zunehmende staatliche Verantwortung bei nur begrenzter Kapazität des Steuerungssystems und prinzipiell defizitärer Diagnose- und Prognoseleistung - nicht mehr entziehen kann.

1. Ich gehe davon aus, daß nach unserer Erklärung des Modells der Integration und der ausführlichen Darlegung der reformerischen Tendenzen im DE ihre Übereinstimmungen bereits so deutlich geworden sind, daß ich mich, um Wiederholungen zu vermeiden, auf eine grobe Zuordnung und die Nennung einiger besonderer Stichpunkte beschränken kann.

So können wir in der Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage zur "Situation der Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland" lesen:

"Gegebenheiten und Erfordernisse der Jugendhilfe wechseln ständig und in Teilbereichen sogar von Jahr zu Jahr. Während Viggo Graf Blücher noch in der 1966 erschienenen Studie über 'die Generation der Unbefangenen' zu dem Ergebnis kam, daß 'Anpassung das dominante Verhaltensmuster der Jugend' sei, folgte in den Jahren 1967/1968 in den Unruhen, insbesondere der studentischen Jugend, ein Höhepunkt der Nichtanpassung." (BMJFG 1972a: 11)

Daher, so die Folgerung, müsse "Jugendhilfe als dynamischer Prozeß" verstanden werden. (ebd.)

In diesem Sinne zielen eine ganze Reihe von Innovationen und insbesondere jene Regelungen, die Jugendhilfe aus ihrer institutionellen Isoliertheit und Nachrangstellung gegenüber anderen gesellschaftlichen Sektoren befreien sollen, unter polit-strategischen Gesichtspunkten auf eine Maßstabsvergrößerung sowohl in der Problemwahrnehmung wie in ihrer Verarbeitung.

Einschreibung bei Planungen in benachbarten politischen Bereichen (§ 19 DE) wie auch die Festschreibung umfassender institutioneller Kooperation (§ 16 DE) sollen gewährleisten, daß Formen verengter und sektoraler partikularistischer Problembearbeitungen aufgegeben werden zugunsten positiver Koordination.

Partikularismen, unsachgemäße Aufgabensplitterung und desintegrative Momente in der institutionell-rechtlichen Verfaßtheit der Jugendhilfe sollen auf den verschiedensten Ebenen über neue Aufgabenverteilung, Organisationsformen und Instrumente überwunden werden.¹

Die Konzentrierung der sachlichen Zuständigkeit beim örtlichen Träger wäre hier als Beispiel ebenso zu nennen wie etwa auch die Ersetzung konditionaler durch finale Regelungen zur Gewährung von Hilfen (s. psychosoziale Diagnose und Gesamtplan); die Abschaffung der "Doppelköpfigkeit" des Jugendamtes und die Aufhebung seiner Sonderstellung in der Kommunalverwaltung können ebenso angeführt werden wie die Integration der Hilfen für straffällige Jugendliche in ein erweitertes Jugendhilferecht. Selbst das Bestreben, Disparitäten in der Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Jugendämter durch Festschreibung bedarfsgerechter Ausstattung, Planung und Gewährleistungsverpflichtung zu beheben, kann als Versuch der Beseitigung eines Effekts undienlicher partikularistischer Regelungen interpretiert werden.

Insbesondere wird im DE jedoch ein Bemühen um die Verbesserung koordinierter Planung und des Diagnosesystems deutlich.

Planung soll sicherstellen, daß Jugendhilfe tatsächlich am gesellschaftlichen Bedarf ausgerichtet wird und in ihrer Ausgestaltung nicht von möglicherweise verzerrenden Faktoren, wie etwa den Eigenbedürfnissen freier Träger, abhängig bleibt. Vielmehr sollen unterhalb der Schwelle kommunaler Jugendhilfelobby Bedarf und Bedürfnisse ermittelt werden.

Dabei bedeutet Planung – ganz im Sinne Ehmkes (s. Teil 1 Punkt 2.2.) – nicht nur das Entwerfen von konkreten Handlungsplänen, sondern darüber hinaus auch stete Neuanpassung des Jugendhilfeapparats an ständig sich wandelnde Anforderungen. (vgl. dazu auch § 108,1 Nr. 1 DE²)

1. Auch wenn gerade zum Punkt Organisation festzustellen ist, daß die SVK hierzu im DE die Regelungskompetenz des Bundes zugunsten kommunaler Autonomie nicht voll ausschöpft. (vgl. Böhnisch u.a. 1973: 26)

2. "(1) Die obersten Landesjugendbehörden sollen die Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe unterstützen, die Erfahrungen den freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe übermitteln sowie auch sonst für die Verwertung der gesammelten Erfahrungen sorgen. Sie sollen insbesondere

(Forts.)

Welche Rolle dabei Wissenschaft und Forschung spielen können, haben wir bereits im Zuge der allgemeinen Darstellung integrativer Politik verdeutlicht: die Abhängigkeit des Diagnoseapparats von interessengefärbten und dabei einseitig verzerrten Informationen kann eine systematische Ausklammerung bestimmter Faktoren und damit eine systematische Vernachlässigung bestimmter Problemlagen zur Folge haben, welche später u.U. in Form politisch bedrohlicher Konfliktpotentiale aufbrechen. Hier kann Wissenschaft ein Korrektiv in der Problemwahrnehmung darstellen.

In diesem Rahmen sind auch die Stichwörter Fachlichkeit und Qualifizierung zu interpretieren. Auch wenn dabei der Zusammenhang von integrativer Politik und Ausbildung auf den ersten Blick nicht ganz so deutlich scheint, besitzt gerade die Forderung nach personaler Qualifizierung eine besondere Relevanz für die Durchsetzung einer neuen politischen Strategie:

So muß dafür gesorgt sein, daß sich die neuen Vehikel auch tatsächlich als fachliche Größen im betreffenden Bereich durchsetzen. Forschung und Wissenschaftlichkeit können dazu zwar als wichtige Hebel dienen, letztlich geht es jedoch immer um die Durchsetzung über das Personal.

Prävention, bedarfsgerechte Planung, Mitwirkung und Mitbestimmung der Betroffenen, umfassende Kooperation – all dies verlangt immer auch nach einer adäquaten Ausbildung und Qualifikationsstruktur der im Jugendhilfesektor Tätigen.

Soll dies nicht dem Zufall oder dem "guten Willen" überlassen bleiben, muß über Regelungen zur Aus- und Fortbildung, wie wir sie im DE vorfinden, dafür Sorge getragen werden, daß auch die Alltagstheorien der Akteure hinsichtlich inadäquater Standards, welche sich als dysfunktionelle Einflußfaktoren auswirken können, zugunsten offensiv-sozialpädagogischer Kriterien revidiert werden.

Die Relevanz dieses Zusammenhangs wird auch von der SVK wahrgenommen und von Günther Happe, stellvertretender Vorsitzender der Kommission, ausdrücklich hervorgehoben, wenn er die "Personenfrage" als "wichtigste Gelingensvoraussetzung der Reform" (1973: 77) einstuft.

Der DE äußert sich zwar nicht konkret zur Qualifikationsstruktur der Fachkräfte – was auch nicht seine Aufgabe sein kann –, doch schreibt er generell eine "bedarfsgerechte" Fachlichkeit fest, die er über den Terminus der Wissenschaftlichkeit definiert (§§ 4;106 DE). Damit ebnet er den Weg zur Durchsetzung offensiverer Standards, die es vermögen, integrativer Politik Wirkung zu verleihen.

Eine bemerkenswerte Parallele zwischen DE und unseren Ausführungen zur integrativen Binnenrationalisierung findet sich in der systematischen Einordnung von Planung und Wissenschaft im Entwurf. Zentrale diesbezügliche Regelungen (§§ 19;22;23 DE) bilden zugleich die Schwerpunkte des neuen Unterabschnitts "Wahrung der berechtigten Interessen der Jugend und Familie". Diese Zuordnung folgt damit ganz unserem theoretisch entwickelten Zusammenhang von Diagnoseapparat, Interessenvertretung und Verwissenschaftlichung von Politik, welcher darin bestand, daß beide Größen – Interessenvertretung bzw. –berücksichtigung und Verwissenschaftlichung – einen ähnlichen strategischen Zweck erfüllen: nämlich bis dahin unvertretene und somit vernachlässigte Aspekte in die Planung zu integrieren und damit ein vollständigeres und adäquateres Abbild der betreffenden Problemlage zur Grundlage des Handelns zu machen.

Ganz in diesem integrativen Sinne trägt dann auch der hier angesprochene Unterabschnitt des DE dafür Sorge, daß einerseits benachbarte Politikbereiche die unterbewer-

2. (Forts.)

1. die Voraussetzungen für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe schaffen, besonders die Erprobung neuer Formen der Jugendhilfe anregen und fördern, sowie wissenschaftlich vorbereiten und auswerten.(...)"

tete Größe "Sozialisation, Jugend und Familie" integrieren und andererseits Jugendhilfe selbst über Wissenschaft und Forschung bisher ausgeklammerte Informationen erhält.

Interessenvertretung meint somit Effektivierung des Diagnose- und Planungssystems und erhält damit eine eher als technisch zu charakterisierende Bedeutung. So verwundert es auch nicht, daß der DE in § 17 DE auch gleich die Grenzen der Interessenvertretung zieht, wenn er festschreibt:

"Die Träger der Jugendhilfe und obersten Landesjugendbehörden sollen (...) die Interessen junger Menschen unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Gemeinwohls (...) wahren." (Hervorhbg. d.d.V.)

Die Begründung führt dazu aus:

"Die Erfordernisse des Gemeinwohls stellen eine korrelative Bindung bei der Wahrung der Interessen junger Menschen dar. Die Berücksichtigung des und die Orientierung am Gemeinwohl soll verhindern, daß eine Interessenwahrnehmung stets und in jedem Fall erfolgt. (...) Dadurch soll auch ausgeschlossen werden, daß die Träger der Jugendhilfe und die obersten Landesjugendbehörden ausschließlich und einseitig die Interessenvertretung auffassen." (BMJFG 1973: 92)

Als letztes Stichwort zur integrativen Binnerationalisierung durch den DE soll der Begriff der Mitbestimmung untersucht werden. Als ein ganz wesentliches Moment integrativer Politik bereits herausgestellt, können die diesbezüglichen Regelungen des DE (§§ 2,4; 25,5;47,3;52,3;117;124 DE) durchaus so ausgelegt werden, daß sie zum einen zur Regulierung ansonsten latenter Konflikte vor Ort dienen und zum anderen eine den jeweiligen Bedürfnissen und Situationen angepaßtere und effizientere Gestaltung der verschiedenen Hilfen ermöglichen sollen.

So lassen bspw. bei Fremdunterbringungen u.U. erst Beschwerdemöglichkeiten der Minderjährigen eine effektive Rückmeldung über die Wirkung der Maßnahme an den Träger der Jugendhilfe zu.

Ebenso bewirken Mitsprache und Mitwirkung der Adressaten von Angeboten im Rahmen der allgemeinen Förderung der Jugend, ihre Beteiligung an Planung, Organisation, Durchführung und Auswertung von Veranstaltungen (vgl. BMJFG 1973: 103), daß der Träger der Jugendhilfe eine größere Sicherheit hinsichtlich der Frage gewinnt, ob die jeweiligen Aktivitäten der freien Träger die Jugendlichen tatsächlich erreichen. Sie entlasten zudem den öffentlichen Träger, indem Konflikte vor Ort ausgetragen und Strukturen zur steten Neuanpassung an sich ändernde Situationen gezwungen werden.

Auch auf der zweiten Ebene integrativer Politik, der Ebene der sozialen Beziehungen der Individuen untereinander, entspricht der DE dem Paradigma der Integration:

Ein erstes Indiz dafür finden wir bereits in dem Bemühen seitens des BMJFG, im Zuge der Diskussion um einen Bildungsgesamtplan auch Jugendhilfe als Bestandteil des Bildungsbereichs zu betrachten – eines Sektors also, von dem wir bereits an anderer Stelle aufzeigen konnten, wie weit er sich in den sozialliberalen Reformplänen geradezu als Paradebeispiel integrativer Politik auszeichnete. Es ging um die Realisierung eines Höchstmaßes an Bildungschancen und damit Chancen, sich über den Arbeitsmarkt reproduzieren zu können, sowie um die Minimierung von Bildungs- bzw. Aktionsbarrieren, seien sie materieller oder aber auch sozialisatorischer Natur. Über diese Notwendigkeit des Abbaus von sozialisatorischen Hemmnissen als Voraussetzung einer breiten Mobilisierung von Bildungsreserven ordnete sich Jugendhilfe dem Bildungssektor zu. (vgl. Westphal 1971)

Die Kehrseite der Einrichtung eines institutionell-rechtlichen Systems höchstmöglicher Förderung von Bildung und Ausbildung des einzelnen machten wir in der tendenziellen

Auflösung der "allumfassenden" Abhängigkeit des jungen Menschen von seinen Eltern bzw. Personensorgeberechtigten, d.h. im tendenziellen Aufbrechen von eindimensionalen Determinationen fest. Die rechtliche Neuordnung des Verhältnisses Eltern-Kind reicht dazu jedoch nicht aus. Es müssen vielmehr institutionelle Maßnahmen hinzutreten, die geeignet sind, jene festen Determinationsverhältnisse auf dem Feld der Sozialisation und die fast ausschließliche Verwiesenheit des Minderjährigen auf die familie Erziehung, die institutionell lediglich durch die Schule aufgebrochen wird, auch praktisch durch alternative Angebote aufzulockern, sei es durch Hilfen für das Kind direkt oder durch Hilfen für die ganze Familie.

Genau an diesem Punkt setzt unter dem Aspekt integrativer Politik der DE an: Jedes für den Minderjährigen erreichbare Hilfeangebot bedeutet immer ein Zusätzliches zur Eltern-Kind-Beziehung, ein Zusätzliches zur familialen Sozialisation und schicht- und milieuspezifischen Faktoren. Es intendiert durch das Aufbrechen der determinierenden Wirkung dieser Faktoren und durch ein größeres Angebot an Erfahrungsmöglichkeiten für das Kind eine Erweiterung des sozialisatorischen Variationsraums.

Wenn im Zusammenhang mit der JHRR von einer Stärkung der Rechtsstellung des Kindes und einer Stärkung der Stellung der Jugendhilfe als eigenständiger Sozialisationsraum die Rede ist, so stellt dies somit in der Tat einen "Angriff" auf die Primatstellung der Familie dar.¹

Auch wenn die Befürchtungen vor einer Beschneidung des originären Erziehungsrechts der Eltern durch die JHRR vom konservativen Lager überspitzt und polemisch vorgetragen wurden, hatten sie doch einen unbestreitbaren Gehalt.

Als ein zentrales Vorhaben der SVK wäre der beabsichtigte Ausbau frühkindlicher Erziehungseinrichtungen zu nennen (§ 32 DE), wonach einem jedem Kind ab dem vollendeten 3. Lebensjahr bis zum Beginn der Schulpflicht ein Platz in einer Tages- oder Halbtageseinrichtung zur Verfügung stehen sollte.

Diese Reformidee nährte sich aus der Einsicht, daß die Erziehung im Vorschulalter eine geradezu prädestinierende Wirkung hinsichtlich späterer Bildungschancen hat und bereits Barrieren errichten kann, die sich später als kaum kompensierbar erweisen und auch in der Schule oft eher noch Verstärkung als Abbau erfahren. (vgl. BMJFG 1972: 90 ff./117 f.)

Der Ausbau vorschulischer Erziehungsangebote hat demnach einen doppelt integrativen Effekt: zum einen in der Erweiterung fester Determinationsverhältnisse um weitere Faktoren, zum anderen in der Schaffung Grundlagen für eine spätere größere Optionsvielfalt des einzelnen.

Den Ausbau präventiver, unterstützender, ambulanter Einrichtungen und Hilfen anzustreben, heißt somit, ein immer umfassenderes Handlungssystem anbieten zu wollen, ohne von vorneherein konkrete inhaltliche Zielsetzungen anzusteuern. Dem sozialen System, das die aktuellen und künftigen Optionen eines Individuums bestimmt, werden vielmehr immer mehr Elemente hinzugefügt, so daß im Effekt auch die Optionsvielfalt des einzelnen Erweiterung erfährt.

Die Betonung des präventiven Charakters der Angebote entspricht dabei insofern in besonderer Weise dem integrativen Paradigma, als der einzelne "dort, wo er sich gerade aufhält", Stützung erhalten soll. Er soll von einem Abgleiten in deviante Rollenmuster

1. Deutlich findet dieses neue Verhältnis zwischen Jugendhilfe und Familie in § 9.2 DE Ausdruck, wonach der Träger der Jugendhilfe eine gerichtliche Entscheidung über eine Einschränkung des elterlichen Sorgerechts bereits dann herbeiführen soll, wenn die Personensorgeberechtigten

"nicht bereit oder in der Lage (sind), die Ausführungen der Erziehungshilfe dem Wohle des Minderjährigen entsprechend zu fördern."

bewahrt werden unter Verzicht auf solche "ambivalenten" Hilfeformen, in denen die in einem ersten Schritt getroffenen Statuszuschreibungen – etwa der Sonderstatus als Fürsorgezögling – in einem zweiten Schritt wieder abgebaut werden müssen. Ein ausgesprochenes Beispiel dafür stellt etwa die Erziehungsberatung dar, eine inhaltlich "zweckabstrakte" Einrichtung, die ganz explizit darauf angelegt ist, beim einzelnen innerhalb seines Lebenszusammenhangs "Engpässe" individueller Verwirklichung in "normalen" gesellschaftlichen – d.h. durch Tausch geprägte – Verkehrsformen zu beseitigen.

Inwieweit der DE darüber hinaus in seinen verschiedenen Einzelschlüssen durchweg diesem Aspekt integrativer Politik entspricht, ist ohne weiteres ersichtlich: Familienunterstützung, Beratung, Ausbau der Hilfen im Vorfeld der Heimerziehung, die Stellung der Heimerziehung als ultima ratio (vgl. § 55 DE und Begründung) seien hier nur noch einmal als Stichpunkte genannt.

4.3. Der Diskussionsentwurf und die Eckqualitäten kapitalistischer Jugendhilfe

Konnte bis hierhin eine breite Übereinstimmung der innovativen Elemente des DE sowohl mit den Merkmalen offensiver Jugendhilfe als auch mit den Imperativen integrativer Politik aufgezeigt werden, so ist doch noch ein letzter entscheidender Nachweis zu erbringen, um den DE dem integrativen Paradigma zuordnen zu können:

Um nämlich dem Typus integrativer Politik als Vehikel zu dienen, darf der DE an keiner Stelle tatsächlich über die kapitalistische Gesellschaftsstruktur hinausverweisen. Emanzipation darf niemals Emanzipation in dem radikalen Sinne sein, daß sie auf das Gesellschaftssystem selbst zurückschlägt.

Noch einmal gilt es hervorzuheben, daß der Typus der Integration, auch wenn er die Diskussion um Gesellschaftsveränderung, um Demokratisierung und Emanzipation, um Aufklärung und Kritik als Vehikel benötigt, einen Typus kapitalistischer Steuerung darstellt, der diese Vehikel immer nur in einem systemimmanent instrumentalisierten Sinne fahren kann.

Zur Operationalisierung der Frage nach der Systemimmanenz, der Frage also, ob wir es im DE nach wie vor mit einer "kapitalistischen" Jugendhilfe zu tun haben, können wir ihn mit dem eingangs entwickelten Konstrukt der systemstrukturell notwendigen "Eckqualitäten" konfrontieren: Als eine systemimmanent angelegte Reform der Jugendhilfe muß sie notwendig die Elemente "Individualisierung bzw. Pädagogisierung", "Herrschaft, Zwang und Kontrolle" und "strafende Sanktionierung abweichenden Verhaltens" aufweisen.

– Pädagogisierung und Individualisierung im DE:

Indem wir bereits aufzeigten, welche wichtige Rolle gerade die Pädagogisierung von Problemlagen, die Umdeutung von allgemeinen Lebensbedingungen in Sozialisationsbedingungen für die Legitimation einer eigenständigen Jugendhilfe spielt, möchte es als geradezu "natürlich" erscheinen, daß auch der DE diese Eckqualität kapitalistischer Jugendhilfe aufweist. Es wäre in der Tat paradox, sollte die Politik eines bestimmten Ressorts, das zudem ohnehin stets um eine Aufwertung seiner gesellschaftlichen Position und um ein klares Profil bemüht ist, die pädagogisierende Qualität der Jugendhilfe, die ja ihrerseits nur eine fachspezifische Entsprechung des kapitalistischen Ressortierungszwangs darstellt, überwinden wollen.

Konnten wir auch dem DE eine im allgemeinen vergleichsweise "erweiterte Problemsicht" zusprechen, so müssen wir an dieser Stelle nun präziser werden und feststellen, daß diese erweiterte Problemperspektive in ihrer konkreten Manifestation in den einzelnen

Regelungen einer Denkart folgt, wie wir sie schon im Konzept offensiver Jugendhilfe antrafen:

Der Entwurf bezieht zwar sozioökonomische Faktoren der Sozialisation punktuell in seine Regelungen ein, jedoch stark gefiltert unter sozialisatorischen Aspekten im engeren Sinn.

Wäre dies allein noch "technisch" erklärbar, dürften in einer Reform des JHR, die Individualisierung und Pädagogisierung tatsächlich überwinden wollte, Aussagen wie bspw. in der folgenden Begründung des § 36 Nr.1 DE, der den Anspruch auf Aufnahme in ein Kinder- oder Wohnheim regelt, jedoch nicht mehr auftauchen:

"Beispiele dafür, daß Eltern oder sonstige Erziehungsberechtigte für voraussichtlich längere Zeit nicht in der Lage sind, eine dem Wohle des jungen Menschen entsprechende Erziehung zu gewährleisten, können sein: Ausfall der elterlichen Erziehung durch Tod, anhaltende Krankheit, Obdachlosigkeit oder sonstige unabwendbare Gründe." (BMJFG 1973: 117; Hervhbg. d.d.V.)

Auch das von der SVK aufgegriffene Konzept der Interessenvertretung durch die Jugendhilfe und die damit verbundene Idee der Einmischung in benachbarte politische Bereiche widerspricht dieser Tendenz nicht. Sie tasten das Prinzip der Ressortierung an sich nicht an, sondern sorgen lediglich für eine Effektivierung dieses Systems arbeitsteiliger Politik.

Vielmehr hält auch die Idee der Anwaltschaft für den jungen Menschen insofern am Prinzip der Pädagogisierung fest, als sie letztlich in seiner auf einem pluralistischen Gesellschaftsbild basierenden Problemsicht nicht weiter zurückgeht als auf einen konstatierten Widerspruch zwischen sozialisatorischen Bedürfnissen der nachwachsenden Generation einerseits und "stärkeren" gesellschaftlichen Forderungen, Interessen und Politiken andererseits. Damit beteiligt sich auch der DE an der systemnotwendigen Verschleierung von basalen gesellschaftsstrukturellen Widersprüchen zwischen kapitalistischen Imperativen und menschlichen Bedürfnissen.

Auch in der konkreten Ausgestaltung seiner Hilfen, insbesondere bei "Gefährdung oder Störung der Entwicklung", bleibt er dem Individualisierungsprinzip treu:

Die Tendenz des Entwurfs zur Prävention kann hier nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Repertoire der Maßnahmen primär Formen der Einzelfallhilfe oder der individuell orientierten Gruppenarbeit umfaßt.

So wird bspw. auch in der Formulierung des § 48 DE nicht über diese Formen hinausgegangen, wenn er als Hilfen "zur Verhinderung oder Beseitigung von Entwicklungsstörungen über die allgemeinen Erziehungshilfen hinaus" auflistet:

- " 1. Sozialpädagogische Einzel- oder Gruppenarbeit,
2. Heilpädagogische Behandlung,
3. Einzel-, Gruppen- oder Familientherapie."

Zwar wird wahrgenommen, daß die Gründe für Entwicklungsstörungen in den "Umweltbedingungen" des jungen Menschen liegen können (§ 47 DE), auch wird festgehalten, daß das "soziale Umfeld" in die Hilfen miteinzubeziehen (§§ 47,1; 48,1 DE) sei, doch wird an keiner Stelle des Entwurfs dieses soziale Umfeld pädagogisch verbindlich konkretisiert. (vgl. Böhnisch u.a. 1973: 117)

Und bereits die Formulierung des § 48 DE, der die Einbeziehung des sozialen Umfelds jeweils von den "Erfordernissen des Einzelfalles" abhängig machen will, gibt damit zu verstehen, daß hier keinesfalls ein generelles, Problemsicht und Leistungsverständnis des DE dominant prägendes Prinzip gemeint ist, sondern vielmehr eine Zutat zu ansonsten dem Individualisierungsprinzip folgenden Hilfen.

Das Axiom traditionell pädagogischer Fachlichkeit, nach dem jeweils vorliegende Proble-

me letztlich immer als individuelle zu betrachten und somit durch eine Verhaltensänderung des Individuums zu beeinflussen sind, trägt somit auch weite Teile des DE.

- Herrschaftsausübung, Zwang und Kontrolle Im DE:

Die Reformer des JHR traten mit der Intention an, ein durch obrigkeitsstaatliche Elemente einer Eingriffsverwaltung geprägtes JWG in ein Leistungsgesetz zu wandeln. Statt Kontrolle und Strafe sollte der Erziehungsgedanke zum eindeutig prägenden Prinzip werden.

So heißt es in der Begründung zu § 9 DE:

"Aus dem obrigkeitsstaatlichen Denken seiner Entstehungszeit bezeichnet das Gesetz für Jugendwohlfahrt noch heute erzieherische Hilfen als Maßnahmen und trägt zu einem gewissen Grad zu einer Klassifizierung und Diskriminierung junger Menschen dadurch bei, daß angeordnete Hilfen nach den gesetzlichen Anordnungsvoraussetzungen qualifiziert werden. Dem gegenüber ist es ein besonderes Ziel der Reform, Jugendhilfe in erster Linie als Hilfeangebot herauszustellen, das durch seine Annahme zur Leistung wird. Dem Wesen erzieherischer Hilfen entsprechend ist ihre Ausführung in aller Regel nur gemeinsam mit dem jungen Menschen und den Personensorge- bzw.- Erziehungsberechtigten, nicht aber allein durch einseitige behördliche Hilfeakte möglich." (BMJFG 1973: 73 f.)

Dies meint deutlich den Verzicht auf hoheitliche Gewaltausübung und Zwang, und konsequent damit in Einklang steht auch die Betonung von Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten durch den DE.

Doch ist diese Tendenz nicht eindeutig, sondern vielmehr widersprüchlich und inkonsequent:

Es wurde bereits ausgeführt, daß ein kapitalistisches System angesichts der stets prekären Motivationslage seiner Arbeiterschaft und seines Nachwuchses nicht völlig auf Momente von Herrschaft und Kontrolle, auch in der Jugendhilfe, verzichten kann, da das perfekte "sanfte" Sozialisationssystem als Voraussetzung für einen solchen Verzicht immer nur Fiktion bleiben muß.

Und ganz diesem gesellschaftstheoretisch erschlossenen Zusammenhang folgend, argumentiert nun auch der weitere Text in der Begründung zu § 9 DE, wenn es dort heißt:

"Andererseits müßte es als utopisch bezeichnet werden, wollte man annehmen, daß bereits mit einem umfangreichen und differenzierten Hilfeangebot allein die Erziehung junger Menschen künftig garantiert wäre. Auch während der Geltungszeit eines neuen Jugendhilfegesetzes wird es jungen Menschen ebenso wie Personensorge- und Erziehungsberechtigte geben, denen es an ausreichender Einsicht und notwendiger Bereitschaft fehlt, selbst das Erforderliche zu tun bzw. bei Hilfeleistungen Dritter entsprechend mitzuwirken. Deshalb muß eine Regelung vorgesehen werden, die auch in solchen Fällen gewährleistet, daß zum Wohle des jungen Menschen erzieherische Hilfen gewährt werden können (...)" (BMJFG 1973: 74) (vgl. auch Fichtner 1972a: 105)

Dementsprechend schreibt § 9 DE fest, daß "im Zweifelsfalle" auch gegen den Willen des Minderjährigen oder der Personensorgeberechtigten eine "Hilfe" durchgesetzt werden soll, was in Verbindung mit einem reformierten Recht der elterlichen Sorge dem Träger der Jugendhilfe grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet, eine jede von ihm als notwendig erachtete Hilfe herrschaftlich durchzusetzen. Diese Regelung stellt damit bei aller Betonung des Leistungsgedanken im DE eine letzte, im Vgl. zum JWG noch erweiterte Ordnungsgarantie dar, die für eine kapitalistische Jugendhilfe konstitutiv ist.

In diese Linie fügen sich ebenso der offensichtliche Kontrollcharakter der Erziehungsbeistandschaft (§ 51 DE; vgl. Böhnisch u.a. 1973: 87 ff.), der Eingriffscharakter des "sozialtherapeutischen Jugendzentrums" (§ 57 DE) wie die Maßnahme der Erzwingungshaft (§ 59,3 DE) ein.

Der auch von der SVK eingestandene "gewisse innere Widerspruch" – setze doch "Erziehung (...) nun mal ein gewisses Maß an eigenem Mittun des Jugendlichen voraus" – wird allerdings nicht nur einfach hingenommen, sondern in der gleichzeitigen Bekundung, daß auch "die Erzwingungshaft (...) sich als pädagogische Reaktion, als eine die Lebensführung regelnde individuelle Hilfe" (BMJFG 1973: 132) verstehe, geradezu exponiert.

Diese Inkonsequenz wird ebenfalls dort sichtbar, wo es um die Ausweitung von Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten geht.

In der Herleitung der Eckqualitäten kapitalistischer Jugendhilfe stellten wir fest, daß in einem kapitalistischen System Mitspracherechte immer (formell oder informell) limitiert sein müssen, da sie in einem durch eine strukturelle Diskrepanz zwischen menschlichen Bedürfnissen und Prinzipien der gesellschaftlichen Ordnung gekennzeichneten System immer einen Unsicherheitsfaktor darstellen.

Und so wird folgerichtig in § 7,4 DE (eine Generalklausel zur Mitsprache) gleich gesagt, wo denn die "Wünsche der jungen Menschen" ihre Grenzen zu finden haben, nämlich bei "unvertretbaren Mehrkosten" sowie beim "Wohl des jungen Menschen" selbst.

Nun sind unvertretbare Mehrkosten nicht irgendeine frei schwebende Größe, sondern verweisen vielmehr auf die systemstrukturelle Eingebundenheit eines jeden Haushaltsplans. Und auch bestimmt längst nicht der Jugendliche selbst, was seinem Wohle entspricht. Ganz im Gegenteil: diese Formel hat gerade Ersatzfunktion für den Willen des Kindes, bis dieser mit zunehmendem Alter teilweise oder vollständige rechtliche Anerkennung findet. (vgl. Münder u.a. 1981: 81)

Noch in einem weiteren Punkt folgt der DE unseren Ausführungen zu kapitalistischer Jugendhilfe und Grenzen der Mitbestimmung: insofern nämlich, als der § 25,5 DE, der die am weitest gehende Beteiligungsklausel des Entwurfs enthält, sich dabei ausschließlich auf Angebote der allgemeinen Förderung der Jugend, nicht jedoch auf Erziehungshilfen bei "Gefährdung oder Störung der Entwicklung" bezieht.

D.h. daß denjenigen jungen Menschen, denen die Verinnerlichung der systemadäquaten Motivationslagen in Form von Interessen, Einstellungen etc. und damit eine gewisse "Stabilität" erst einmal unterstellt werden kann, wo also der äußere, notwendige Zwang des kapitalistischen Systems durch einen inneren ersetzt ist, getrost eine Fülle von Mitspracherechten eingeräumt wird. Dort jedoch, wo jungen Menschen eben nicht die Gewähr bieten, diese Mitspracherechte auch in einer systemadäquaten Weise zu nutzen, wo sie vielmehr ohnehin schon dadurch auffällig geworden sind, daß sie gängige Verkehrsformen verließen und sich damit tendenziell über eine kapitalistisch strukturierte Ordnung hinwegsetzten, müssen die Grenzen sehr viel enger gezogen werden.

Auch die Beteiligungsklausel des § 47 DE, der die psychosoziale Diagnose vorschreibt und die Erstellung eines Erziehungsplanes regelt, erstreckt sich bezeichnenderweise lediglich auf die Erstellung des Erziehungsplanes, nicht auf die Diagnose.

Wenn es also darum geht, das Verhalten des jungen Menschen erst einmal zu interpretieren und – dafür haben uns Autoren oder Keckeisen (1974) sensibel gemacht – es "Wirklichkeiten" auszuhandeln gilt, wenn die Verteilung von Definitionsmacht eine ganz entscheidende Rolle spielt, kann durchaus über den Kopf des Betroffenen hinweg entschieden werden, obwohl gerade an diesem Punkt der Versuch einer Regelung der Kommunikation zwischen Sozialarbeiter und Klient notwendig wäre, sollte ernsthaft die Position des Betroffenen aus einem emanzipativen Interesse heraus gestärkt werden. So jedoch gerät die Beteiligungsklausel bei der Erstellung des Erziehungsplans in den Verdacht, lediglich um einer Effektivierung der Hilfeleistungen willen eingeräumt worden zu sein.

Das Konstrukt der "helfenden Beziehung", so wie wir es in der allgemeinen Skizzierung der Eckqualitäten darstellten: als ein Bild vom Verhältnis zwischen Helfer und Klient nämlich, das es vermag, das Herrschaftsproblem zu einer Frage pädagogisch-fachlichen Entscheidungskalküls umzuformulieren, liegt dabei auch dem DE zugrunde.

In diesem Sinne können wir auch das Resümee unterstreichen, das Böhnisch u.a. (1973) ziehen, wenn sie feststellen:

"(...) in Konzeption und Selbstverständnis dieses Entwurfs erscheint Beteiligung lediglich als Appendix, als Zusatz, wenn nicht gar als Zugeständnis (...) Beteiligung als halbherziges, begrenztes Zugeständnis eingeführt, aber nicht als grundsätzliches Strukturprinzip für eine Neuorientierung der Jugendhilfe erkannt zu haben, stellt das eigentliche Grunddilemma dieses Diskussionsentwurfs dar." (:104)¹

- Strafende Sanktionierung abweichenden Verhaltens im DE:

Inwiefern die strafende Sanktionierung abweichenden Verhaltens als notwendige Konsequenz der Universalität des Tauschprinzips auch im DE entgegen seiner ausgesprochenen Intention, den Strafgedanken durch den Erziehungsgedanken zu ersetzen, noch verhanden ist, deuteten wir schon an, indem wir bereits bei der allgemeinen Darstellung dieser Eckqualität Fichtner zitierten und auf die Begründung zum DE selbst verwiesen.

Wir wollen dies jedoch an einigen Punkten noch einmal verdeutlichen:

So gesteht die SVK offen ein, daß die Regelung, daß für bestimmte Fälle von schweren Verfehlungen das JGG sehr wohl noch Geltung haben soll, nicht pädagogischen Überlegungen entsprang, sondern die Kommission vielmehr glaubte,

"bei besonders schweren Straftaten general- und spezialpräventiven Gesichtspunkten den Vorrang geben zu müssen." (BMJFG 1973: 79)

Dies sei deshalb angeraten gewesen, da

"auf keinem anderen Gebiet Vorurteile und Emotionen in der Öffentlichkeit einer rationalen Sicht der Probleme in einem solchen Maße entgegenstehen, wie bei schwersten Straftaten." (a.a.O.: 78 f.)

Aus fachfremden Gründen widerspricht die SVK somit ihrer eigenen Forderung nach Gleichbehandlung von delinquenten und sonstig devianten Jugendlichen.

1. In diesem Zusammenhang könnte auch das widersprüchliche Verhältnis des DE zu den selbstorganisierten Initiativen außerhalb der großen Verbände erwähnt werden, würde deren Förderung doch ein Stück selbstbestimmte und als solche akzeptierte Jugendhilfe bedeuten. Während der Entwurf in § 25,2 DE ausdrücklich davon spricht, daß

"selbstorganisierte Zusammenschlüsse und Aktivitäten junger Menschen ... vorrangig gefördert werden (sollen)", aus "der pädagogischen Erkenntnis" heraus, so die Begründung, "daß dem freien Engagement junger Menschen Prioritätswert zukommt" (BMJFG 1973: 102)

sorgt er durch andere Regelungen wiederum dafür, daß sich das Jugendhilfesystem gegenüber diesen Initiativen relativ geschlossen zeigt. So wirkt die Fachlichkeitsklausel in § 4, die ausdrücklich "anerkannte Methoden" der Sozialpädagogik verlangt, ebenso in diese Richtung wie die für eine spezielle Förderung der Initiativen unzulänglichen Formulierungen in §§ 14,103,105 DE.

Was hier von der SVK noch als ein gesellschaftlich notwendiger und schmerzhafter Kompromiß ausgegeben wird, vertritt an anderer Stelle Otto Fichtner durchaus offensiv, wenn er davon spricht, daß strafbare Handlungen schlicht nicht hinzunehmen seien, da es immer auch um den Schutz der Rechtsordnung gehe. (1973a: 197)

Und schließlich taucht bei der Regelung zur Auferlegung besonderer Pflichten und der Erzwingungshaft der Schuldgedanke dann doch wieder explizit auf, wenn Erzwingungshaft verstanden wird als "Ungehorsamsfolge wegen schuldhafter Nichterfüllung einer Weisung". (BMJFG 1973: 132)

Skepsis wird in der Literatur letztlich auch dem neuen Institut des sozialtherapeutischen Jugendzentrums entgegengebracht. (vgl. Simonsohn 1975; Kerscher 1974; Wenzel/Colla 1975; Böhm 1975)

Zum einen stellt es wiederum eine Sonderbehandlung einer bestimmten Gruppe von Jugendlichen dar, zum anderen wird diese Einrichtung dadurch gekennzeichnet, daß mit ihrer Aufnahme in den Entwurf einem Vorschlag der AWO (1970) in der eigentümlichen Weise entsprochen wurde,

"daß zwar solche Voraussetzungsdefinitionen wie 'schädliche Neigungen' des Jugendlichen von der Mehrheit der Kommissionsmitglieder akzeptiert wurden (Begründung, S. 144), aber progressivere und detailliertere Vorschläge zur Ausgestaltung der Erziehung in dieser Einrichtung nicht übernommen wurden: z.B. Festlegungen über Mitverantwortung, Selbst- und Mitverwaltung der Jugendlichen oder die notwendige Unterscheidung in offene, sozialtherapeutische und geschlossene 'Werkhöfe' oder aber der Vorschlag, nicht nur straffällige Jugendliche in sozialtherapeutische Jugendzentren aufzunehmen (Begründung, S. 144)." (Böhnisch u.a. 1973: 95)

Statt dessen erscheint das sozialtherapeutische Jugendzentrum als geschlossenes Sonderinstitut für "Frühkriminelle", das nicht zuletzt einem allgemeinen "Sicherungsinteresse" entsprechen soll. (vgl. BMJFG 1973: 144)

TEIL 3

DAS SCHEITERN INTEGRATIVER POLITIK, DIE STRUKTURALISTISCHE ERWEITERUNG DES GESELLSCHAFTSTHEORETISCH-FUNKTIONALEN ZUGANGS UND DIE POLITIK DES ABWURFS VON ORGANISATIONSMITTELN

Auf der Basis der gesellschaftstheoretischen Interpretation des "Gedankens" der JHRR wollen wir uns nun der Phase des Scheiterns dieser Reform zuwenden.

Wir konnten nachweisen, daß die Stoßrichtung des DE, indem dieser sich ganz dem integrativen Paradigma staatlicher Steuerung zuordnete, die adäquate Antwort spätkapitalistischer Jugendpolitik auf die historische Erscheinungsform der Widersprüchlichkeit des kapitalistischen Systems darstellte, auf jene Form also, in der sich die strukturellen Probleme gesellschaftlicher Reproduktion Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre anmeldeten.

Nun hat sich jedoch das Paradigma integrativer Politik, wie die Geschichte der sozial-liberalen Ära zeigt, kaum bzw. nur ansatzweise gesellschaftlich durchsetzen können; seine Vehikel sind vielmehr in den meisten Bereichen zum Scheitern verurteilt gewesen.

Dies wirft Fragen auf:

Unser Zugang geht davon aus, daß staatliche Steuerung über die Frage nach der funktionalen Antwort auf gesellschaftliche Reproduktionsprobleme verstanden und daß eine spezifische politische Strategie als ein jeweils notwendiges Lösungsmuster in Hinblick auf die historische Erscheinungsform der Reproduktionsproblematik aufgefaßt werden kann. Ist der Sachverhalt des Scheiterns der sozialliberalen Reformkonzeption, insbesondere das Scheitern des Programms der Inneren Reformen und der JHRR, nun als Indiz dafür zu betrachten, daß unser gesellschaftstheoretisch-funktionaler Erklärungsansatz zu Politiken empirisch nicht greift? Daß zwar durchaus eine Komplementarität zwischen den politischen Vorhaben der SPD-FDP-Koalition und der spezifischen Problematik des Spätkapitalismus Anfang der 70er Jahre festgestellt werden kann, dies jedoch mit dem politischen Output nicht einmal theoretisch etwas zu tun hat?

Werden wir damit forschungsstrategisch vielleicht wieder auf andere Erklärungsmuster von Politik zurückgeworfen, wonach doch ausschließlich kontingente Faktoren des (pluralistischen) Entscheidungsprozesses staatliches Handeln dominieren, und zwar in einer Weise, die ein Fragen nach Erklärungsmomenten unterhalb der Prozeduren und der an ihnen beteiligten Gruppen zum forschungsstrategisch unsinnigen Unterfangen erklären?

Oder ist der Staat derart von Kapitalfraktionen besetzt, daß fernab von gesamtgesellschaftlich-funktionalen Imperativen lediglich aktuelle Kapitalinteressen zum Verständnis staatlicher Politik relevant sind?

Es sind mit diesen Fragen zwei Pole der theoretischen Diskussion angezeigt, die das Spektrum möglicher Erklärungsansätze umreißen, und zwischen denen wir unseren Weg zu suchen haben.¹

Wenn wir dabei an der Wirtschaftspolitik der sozialliberalen Koalition ansetzen, geschieht dies nicht willkürlich: Zum einen stellt in einem System, dessen grundlegendes

1. Auf eine Deskription und ausführliche Auseinandersetzung mit den verschiedenen staatstheoretischen Ansätzen möchte ich mit Blick auf die Breite der Darlegungen im Rahmen dieser Arbeit verzichten. Eine skizzenhafte Darstellung der verschiedenen Zugänge findet sich in Naschold/Väth 1973: 20 ff.

Organisationsprinzip die Warenform ist, in dem der Austausch zwischen Kapital und Arbeit die *conditio sine qua non* gesellschaftlicher Reproduktion und damit einer "reibungslosen" gesellschaftlichen Entwicklung darstellt, und in dem bestimmte Prinzipien des freien Marktes wie Privatheit, Konkurrenz und Profit Ausgangspunkt, Auslöser wie auch Grenzen für staatliches Handeln bilden, die Entwicklung des wirtschaftlichen Sektors auf einer makroanalytischen Ebene per se die größte gesamtgesellschaftliche und politische Einflußgröße darstellt; zum anderen ist daneben auch auf der historischen Ebene unbestritten, daß die Wirtschaftskrise der 70er Jahre den Wendepunkt markiert für die Politik der sozialliberalen Koalition.

Die SPD trat mit einem Programm an, dessen explizite Grundbedingung die Verstetigung des wirtschaftlichen Wachstums war: sollte es mit Hilfe keynesianischer Globalsteuerung doch nicht nur gelingen, die notwendigen Steuermittel für eine reformerische Gesellschafts- und Sozialpolitik zu schaffen und sogar die Staatsquote sukzessive zu erhöhen, sondern auch garantiert werden, daß alle gesellschaftlichen Gruppierungen diese Reformpolitik wenn schon nicht ausgesprochen befürworteten, so doch zumindest duldeten, indem letztlich alle – Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Staat – verdienten. Indem dieses Konzept jedoch bereits in seiner wirtschaftspolitischen Flanke versagte, wurde der Reformpolitik sowohl fiskal- wie aber auch gesellschaftspolitisch der Boden entzogen.

Vor diesem Hintergrund kann es im Folgenden nicht damit getan sein, die Krise der 70er Jahre im Zusammenhang mit dem Scheitern von Reformen zur Kenntnis zu nehmen, oder sie als ursächlichen Faktor lediglich zu benennen. Vielmehr wird es unumgänglich, die Qualität dieser Krise zu problematisieren; zum einen, um die politische Wende der sozialliberalen Koalition und damit auch das Scheitern der Jugendhilfrechtsreform in seiner strukturellen Bedingtheit wirklich zu verstehen, zum anderen, um zu einem Verständnis heutiger Politik und aktueller jugendhilfrechtspolitischer Bestrebungen zu gelangen.

Es ist entscheidend, ob die Wirtschaftskrise der vergangenen Dekade als ein "normales" konjunkturelles Phänomen gewertet werden kann oder konstatiert werden muß, daß es sich um inhärente Probleme der BRD-Wirtschaftsstruktur selbst handelt; ob wir es "lediglich" mit einer verfehlten Wirtschaftspolitik zu tun haben, und somit noch alternative Handlungsoptionen einer kapitalistisch-reformerischen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik denkbar sind, oder ob die wirtschaftliche und sozialpolitische Entwicklung als strukturell zwangsläufig eingeschätzt werden muß – entscheidend auch für das Verständnis von Jugendhilfrechtspolitik.

In Hinblick auf die oben aufgeworfenen methodischen Fragen macht es zudem einen Unterschied für die grundsätzliche Betrachtungsweise staatlichen Handelns, ob integrative Politik aus kontingenten oder aber aus strukturellen Gründen nicht zum Zuge kommen konnte: Wäre der gesellschaftstheoretisch-funktionale Zugang lediglich zur Erklärung politischer Intentionen und Konzeptionen relevant, der politische Output jedoch nur mittels anderer Herangehensweisen zu begreifen, hieße dies in der Tat, daß dieser Ansatz nur sehr beschränkt aussagefähig ist. Denkbar und wahrscheinlich ist jedoch, daß sich die Problemlage, auf die das integrative Paradigma eine funktionale Antwort darstellen konnte, während der 70er Jahre selbst gewandelt hat und einen neuen politischen Typus verlangte. In letzterem Falle wäre unsere Herangehensweise nach wie vor plausibel und erkenntnisbringend – direkt zur Erklärung der Politik Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre, indirekt auf für den Zeitraum danach, wie wir sehen werden.

Wir wollen dieser Vermutung im folgenden nachgehen. Wir werden aufzeigen, inwiefern sich mit der Wirtschaftskrise der 70er Jahre die Problemstellung einer gesellschaftlich identischen Reproduktion grundsätzlich änderte und aus strukturellen Gründen keine funktional adäquate Politik mehr zuließ und zuläßt. Das Kappen des Reformprogramms, so werden wir sehen, stellte die einzig mögliche Politik dar, wollte man nicht gegen grundlegende Größen des kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems und dem öffentlichen bundesdeutschen Verständnis einer "freien Marktwirtschaft" verstoßen. Die Politik der Wende der 80er Jahre stellt sich dann vor diesem Hintergrund nicht als et-

was ausschließlich interessen- oder parteipolitisch Bedingtes, ja nicht einmal als etwas qualitativ Neues dar. Sie konnte und mußte vielmehr nahtlos an der politischen Strategie der SPD-FDP-Regierung anknüpfen, diese jedoch in einer Konsequenz umsetzen, in der es einer SPD-Regierung nicht möglich gewesen war, ohne in erhebliche Begründungs- und Legitimationsschwierigkeiten zu geraten.

1. Konzeption und Scheitern sozialliberaler Wirtschafts- und Sozialpolitik

Im StWG von 1967 glaubte die sozialliberale Koalition die geeigneten konjunkturpolitischen Instrumente zu einer Verstetigung des Wirtschaftswachstums gefunden zu haben, auch ohne in die Mikrorelationen des Marktes direkt eingreifen zu müssen. Es sollte mit ihnen möglich sein, ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht zu realisieren, das sich lt. § 1 StWG ausdrücken sollte in:

- Vollbeschäftigung = Arbeitslosenquote nicht höher als 0,8 %;
- Preisniveaustabilität = Preissteigerungsrate von nicht mehr als 1 % berechnet auf das BSP;
- Außenwirtschaftliches Gleichgewicht = Anteil von ca 1,5 % der Handelsbilanz am BSP
- Stetiges und angemessenes Wachstum = durchschnittliche Zuwachsrate des realen BSP um 4 %.

(Quantifizierungen n. Jahreswirtschaftsbericht 1969)

Da die konzeptionelle Grundlage dieses Instrumentariums die Theorie Keynes darstellte, und der Keynesianismus damit zum Dreh- und Angelpunkt sozialdemokratischer Politik überhaupt wurde, scheint es notwendig, dessen Logik zumindest in seinen Grundzügen kurz nachzuzeichnen. (vgl. auch Eisbach 1977; Friedrich 1983: 83 ff.)

1.1. Die Logik des Keynesianismus

Die marktwirtschaftliche Logik basiert im wesentlichen auf vier Faktoren: eine bestimmte Nachfrage, also Ausgabenströme, steht einem gewissen Volumen an Gütern und Dienstleistungen (Y) gegenüber, die auf einem bestimmten Preisniveau (P) angeboten werden. Nachfrage und Angebot auf einem gewissen Preisniveau entsprechen dabei wiederum einer bestimmten auf dem Markt umlaufenden Geldmenge (M).

Die Nachfrage setzt sich dabei zusammen aus Konsum- (C), Investitions- (I), Staats- (A) und Exportausgaben (Ex).

Mit Eisbach (1977: 729) läßt sich somit an folgender Formel verdeutlichen, worum es geht:

$$C + I + A + Ex = Y \times P = M (:k)$$

Die Summe der verschiedenen Nachfrageströme entspricht also einem bestimmten Angebot multipliziert mit einem bestimmten Preisniveau. Dies wiederum entspricht einer bestimmten Geldmenge (dividiert durch den Kassenhaltungskoeffizienten k^1).

Die Nachfrage, das Angebot in Verbindung mit einem bestimmten Preisniveau und die Geldmenge sind also die die wirtschaftliche Bewegung kennzeichnenden Größen.

1. wodurch dem Umstand Rechnung getragen werden soll, daß nicht alles Geld auch tatsächlich ausgegeben oder angelegt wird, vielmehr eine Neigung dazu besteht, Bargeld zu halten: "Liquiditätsneigung".

Nach Keynes ist nun die entscheidende Seite der Formel die der Nachfrage, also der Ausgabenströme. Sie wirke auf die anderen Glieder der Formel bestimmend ein.

Dementsprechend sei auch die Ursache von Unterbeschäftigung und Inflation im Nachfrageverhalten zu suchen. Mit Eisbach:

"Die der Keynesianischen Einkommens- und Beschäftigungstheorie verbundenen Ökonomen interpretieren diese Gleichung gewissermaßen von links nach rechts. In deren Verständnis kommt der Gesamtnachfrage (...) zentrale Bedeutung zu. Sie determiniert über die Zwischenglieder Produktion und Volkseinkommen die Höhe der Beschäftigung. Unterbeschäftigung hat demnach ihre Ursache in einer unzureichenden Gesamtnachfrage (...). Spiegelbildlich werden inflatorische Tendenzen als Resultat einer das kurzfristig begrenzte Angebot übersteigenden Nachfrage gedeutet. Die Preisbewegungen haben die Tendenz, die überschüssige Nachfrage zu beseitigen. Die Fortsetzung der Preissteigerungen bedingt dementsprechend einen permanenten Nachfrageüberhang." (Eisbach 1977: 730)

Die wirtschaftspolitisch entscheidende Grundannahme Keynes in diesem Zusammenhang ist dabei, daß die Wirtschaft aus sich heraus nicht in der Lage sei, eine balancierte Nachfrage zu schaffen. Vollbeschäftigung und Stabilität seien über die Marktmechanismen nicht automatisch gewährleistet. Vielmehr tendiere das System aufgrund "psychologischer Gesetzmäßigkeiten" (Schröder 1984: 17) bei Investoren und Konsumenten (sinkender Hang zum Verbrauch, pessimistische Erwartungen der Anleger) dazu, in der "Flaute" zu stagnieren.

Die "Selbstheilungskräfte" des Marktes somit in Abrede gestellt, ist nach Keynes zwangsläufig der Staat "auf den Plan gerufen".

Das Problem dabei über die rechte Seite der Formel, also über eine Geldmengenerweiterung anzugehen in der Hoffnung, daß dieses Geld zu Investitionen und einer Steigerung des Produktionspotentials benutzt wird, erübrigt sich nach Keynes, da bei insgesamt pessimistischer Stimmung der potentiellen Investoren die zunehmende Geldmenge lediglich in inaktive Kassen fließe (Liquiditätsfalle).

Dies heißt nun, daß der Staat im Falle der Unterbeschäftigung die Nachfragerücke, durch die sie hervorgerufen wird, unmittelbar füllen muß; sei es, indem er die staatlichen Ausgabenströme (A) erhöht, oder sei es, indem er über Steuerleichterungen u.ä. den Privaten (C/I) mehr Kaufkraft in die Hand gibt. Es wird dabei davon ausgegangen, daß die vorhandenen Leerkapazitäten in der Produktion eine mengenmäßige Ausdehnung zulassen, ohne daß es zu nennenswerten Preissteigerungen kommt.

Im Falle der Inflation kommt dem Staat umgekehrt die Aufgabe zu, die Nachfrage zu drosseln; sei es - nun umgekehrt - durch die Einschränkung der eigenen Ausgaben oder durch steuerliche Belastungen der Privaten. Die staatliche Kreditaufnahme wird eingeschränkt, und Teile der steuerlichen Einnahmen werden i.F. einer Konjunkturausgleichsrücklage stillgelegt, um erst im Bedarfsfall wieder eingesetzt zu werden.

Der Staat verhält sich also immer antizyklisch, d.h. dem allgemeinen Konjunkturverlauf entgegengesetzt. Im Boom, wenn inflationäre Tendenzen zu erwarten sind, wird die Nachfrage gedrosselt und umgekehrt. (zum konkreten Instrumentarium vgl. Schröder 1984: 22; Friedrich 1983: 93 ff.)

Reformpolitik zu betreiben und den Sozialstaat auszubauen heißt Nachfrage zu schaffen. Nun ist zusätzliche Nachfrage jedoch gemäß keynesianischer Logik nicht zu jedem Zeitpunkt konjunkturpolitisch wünschenswert.

Die Verwirklichung des Sozialstaatsprogramms über eine Ausweitung staatlicher Investitionen und Dienstleistungen sollte daher so vonstatten gehen, daß die Ausgabenplanung zwar an längerfristigen Notwendigkeiten der Bedarfsrechnung ausgerichtet, der genaue Zeitpunkt ihrer jeweiligen Verwirklichung jedoch im Verlauf des wirtschaftlichen Zyklus' von den Erfordernissen der konjunkturellen Lage abhängig gemacht werden sollte, d.h. konkret: bei nachlassender Konjunktur. (cyclical budgeting; vgl. Krüger-Buchholz/Sörgel 1975)

1.2. Konzept und Realität

Die Bewältigung der Krise 1967, welche erstmals in der Nachkriegsgeschichte negative Raten des Wachstums, der Produktion und der Beschäftigung zur Folge hatte (vgl. dazu und zum folgenden A 2), schien die keynesianische Logik zu bestätigen. Zwei Eventualhaushalte mit insg. fast 8 Mrd. DM und diversen Sonderabschreibungen zur Investitionsstimulierung sollten die erforderliche Nachfrage schaffen. Der Aufschwung wurde dementsprechend als Erfolg der Globalsteuerung gefeiert: Konjunktur schien machbar.¹

Im Vollzug eines "Bereinigungsprozesses" schaffte die Krise 1966/67 die Voraussetzungen für den folgenden Aufschwung und Boom:

"Das wurde besorgt durch das Ausscheiden nicht mehr rentabler Produktionsanlagen und Unternehmen (Konkurse, Stilllegungen etc.; U.S.), Rationalisierungen, Disziplinierung der Lohnabhängigen, Abbau von Sozialleistungen, Druck auf das Lohnniveau, Intensivierung des Arbeitsprozesses sowie durch Unternehmenszusammenschlüsse. Auf dieser Grundlage kumulierten sich steigende Weltmarktnachfrage, Inlandsnachfrage und eine prozyklisch wirkende Fiskalpolitik zu einem Konjunkturaufschwung, der den Unternehmen rekordartige Gewinne bescherte." (Welteke 1976: 78)

Die Nachfrageentwicklung leitete einen anfangs vor allem binnenkonjunkturellen Aufschwung speziell in der Investitionsgüterindustrie ein, die ab '69 auch durch die Auslandsnachfrage wesentlichen Auftrieb erhielt. (vgl. Schröder 1984: 26; 28 ff.)

Die überproportionalen Steigerungsraten von Investitionen und Produktion blieben über zwei Jahre auf hohem Niveau.

Noch im Aufschwung '68 wurde die konjunkturelle Arbeitslosigkeit beseitigt. 1969/70 konnte sogar Arbeitskräfteknappheit beobachtet werden.

Vor diesem Hintergrund beschloß die Bundesregierung gemäß der Logik antizyklischer Globalsteuerung entsprechende Maßnahmen zur Verstetigung des Konjunkturzyklus. Es sollte einem "ungezügelter Boom" (SVR), also einem überproportionalen Anwachsen der Nachfrageströme, das Preisauftriebtendenzen nach sich ziehen könnte, entgegengewirkt werden, und "vereinfacht ausgedrückt (...) der 'Teil' gekappt werden, der letztendlich

1. Anzumerken bleibt hierzu, daß verschiedene Autoren der Fiskalpolitik dieser Periode lediglich marginale Bedeutung zuschreiben und entgegenhalten, daß zum einen die Tendenzwende im Sommer 1967 bereits zu einem Zeitpunkt einsetzte, an dem der erste Eventualhaushalt noch nicht voll wirksam, der zweite noch nicht einmal verabschiedet war, und daß zum anderen die zusätzlichen Ausgaben 1967 nicht einmal eine Kompensation der zuvor durch Erhard getätigten Einsparungen darstellten, "so daß der Mythos der reibungslosen Ankurbelung der Konjunktur 1967 (durch neue konjunkturpolitische Instrumente), der noch heute durch manche Wirtschaftstheorie und Bücher geistert, sich bei näherem Hinsehen nicht aufrechterhalten läßt." (vgl. Schröder 1984: 27; vgl. auch Ernst-Pörksen 1984: 105 f.)

eine stärkere Ausprägung des Abschwungs mit sich bringt und vermeintlich zur Krise führt." (Schröder 1984: 31)

Im März, Mai und Juli des Jahres 1969 wurden somit konjunkturdämpfende Maßnahmen auf der Grundlage des § 1 StWG eingeleitet: die Nettokreditaufnahme wurde verringert, Hauhaltsausgaben in Höhe von 1,8 Mrd. DM gesperrt, Steuereinnahmen stillgelegt für einen späteren konjunkturneutralen Einsatz, eine Konjunkturausgleichsrücklage von 3,6 Mrd. DM sollte gebildet werden.¹

Der Zeitpunkt einer sozial- und gesellschaftspolitisch intendierten Ausweitung der Staatsquote jedoch mußte bis zum nächsten Abschwung verschoben werden.²

Mitte 1970 setzte der Abschwung ein, der sich bis Anfang 1972 hinzog. Das BSP stieg nur noch verlangsamt, und für die Bundesregierung wäre es gemäß ihres Programms endlich der Zeitpunkt gewesen, die aufgeschobenen öffentlichen Investitionen in Angriff zu nehmen und über diesen Zugriff die angestrebten Reformvorhaben sicherzustellen.

Statt dessen sah sie sich jedoch mit einem für die BRD neuen Problem konfrontiert: Der Verlauf der Konjunktur deckte sich nicht mehr mit der zu erwartenden Korrelation ihrer Teildeterminanten.

Trotz rückläufiger Sozialprodukts- und Investitionszuwachsrate stiegen die Preise, insb. der Lebenshaltung weiter. Ebenso nahmen noch einmal die Reallöhne zu, und der Beschäftigungsabbau blieb in engen Grenzen. Die Stagflation (Stagnation des BSP-Wachstums bei anhaltender Geldwertverschlechterung) kündigte sich an.

Die Bundesregierung geriet damit zwangsläufig in einen grundsätzlichen Zielkonflikt: Während weitere restriktive (also nachfragehemmende) Maßnahmen das Wirtschaftswachstum zum Erlahmen bringen könnten und zudem ein weiteres Herauszügern der reformerischen und vor allem infrastrukturellen Vorhaben bedeuten würden, birgt eine Nachfragesteigerung die Gefahr einer Unterstützung oder sogar Beschleunigung der Preisauftriebstendenzen.

Die Bundesregierung entschied sich für Ausgabenkürzung, also eine Drosselung der Nachfrageströme. Es kam zwischen 1970 und 1972 trotz rückläufiger bzw. gebremster Wachstumsraten zu drei "Stabilitätsprogrammen"; wiederum u.a. mit Sperrungen öffentlicher Ausgaben, Bildungen von Konjunkturausgleichsrücklagen und Einschränkungen der Nettokreditaufnahme.³

Doch auch dieses fiskalpolitische Verhalten konnte die Preissteigerungen kurzfristig nicht aufhalten, wenn sie sich auch im internationalen Vergleich als relativ gering auswiesen. (vgl. A 2)

1. Zur Effektivität dieser Maßnahmen vgl. Schröder 1984: 32 ff.

2. Erste Zielkonflikte bzgl. des StWG werden bereits hinsichtlich des Außenhandelsüberschusses deutlich. Der hohe Anteil des Außenhandelsaldos am BSP (67 und 68 je 3,4%) war zum einen volkswirtschaftlich nicht erwünscht (Gefährdung der Preisniveaustabilität/Entstehung von Handelsbilanzdefiziten andere Länder), war jedoch eine Gewinn- und Wachstumsbedingung für einige stark exportorientierte Branchen. In diesem Dilemma kommt es seitens der Bundesregierung zu nur halbherzigen Maßnahmen in Form eines eher schwach dosierten "Absicherungsgesetzes", das die Einfuhren steuerlich ent- und die Ausfuhren dementsprechend belastet. Das anvisierte Ziel von 1,5 bis 2% Außenbeitrag am Sozialprodukt wird somit auch nicht erreicht. (1969=2,4%)

3. Dabei mag diese Entscheidung noch durchaus im Sinne eines längerfristig angelegten Ausbaus des Sozialstaats und des Programms der Inneren Reformen gedacht sein, setzt doch eine reale Erhöhung des Staatsanteils voraus, daß dieser nicht über hohe Preissteigerungen inflationär aufgefressen wird.

1972 stiegen die Raten des Sozialprodukts wieder leicht an und kulminierten 1973 zu einem Zwischenhoch, das in Form hochaggrierter Daten jedoch mehr verdeckte als aufzeigte: Der Aufschwung war wesentlich dem Export geschuldet, der nominal um fast 20 % anstieg. (vgl. A 3) Der Saldo der Handelsbilanz stieg von 1972 auf 1973 um mehr als das Dreifache (4,2 Mrd./ 15,8 Mrd. in Preisen von 1962) und machte über die Hälfte des realen BSP-Zuwachses aus. Der Anteil der Handelsbilanz am BSP betrug 1973 3,5 %. (vgl. die Quantifizierung des § 1 StWG 1969)

Die Kehrseite dieser Entwicklung wird als "gespaltene Konjunktur" bezeichnet. Die exportorientierten Industrien (Automobil, Chemie, Elektro, Stahl und Maschinenbau) tragen ein Zwischenhoch und kompensieren den Umstand, daß Verbrauchsgüterindustrie, Bauhauptgewerbe und Einzelhandel bereits unter die durchschnittlichen Wachstumsraten fallen. Zudem ist dieses Hoch nicht mit einem Anstieg der Investitionen gekoppelt.¹

Die Preise jedoch stiegen trotz gedämpfter Binnenkonjunktur noch einmal in allen Sektoren kräftig an und erreichten einen vorläufigen Höchststand. (vgl. Sörgel 1977: 380; Schröder 1984: 37 f.)

In Erwartung eines Booms reagierte die Bundesregierung trotz gespaltener Konjunktur gemäß der keynesianischen Konzeption wiederum mit inflationshemmenden Maßnahmen, d.h. einer Einschränkung der Nachfrage in Form einer Dämpfung des privaten Konsums und der Investitionstätigkeit sowie auch einer Reduktion der öffentlichen Ausgaben selbst.

Der rechte Zeitpunkt für eine sozialdemokratische Reformpolitik schien damit auch im vierten Jahr der Regierungstätigkeit noch nicht gekommen zu sein. Vielmehr wurde im Mai 1973 das bis dahin schärfste Stabilitätsprogramm verabschiedet. (vgl. im einzelnen Schröder 1984: 40; Sörgel 1977: 381)

Die Preise stiegen jedoch weiter. Statt dessen wurden die Investitionen getroffen. 5 277 Unternehmen machten bankrott (1970: 3 943; 1972: 4 410), 43 700 Menschen arbeiteten kurz, die Arbeitslosenquote stieg auf 1,3 %. (vgl. ebd.)

Obwohl die Binnennachfrage seit Mitte 1973 stagnierte und nur durch den Export kompensiert wurde, ging die Regierung Anfang des Jahres für 1974 von einer Wachstumssteigerung von 3 % aus. Die Nachfrage sei zwar durch die Stabilitätspolitik abgeflacht, jedoch "insgesamt nach wie vor konjunkturell tragfähig". (BT-Druchs. 7/1646; zit.n. Sörgel 1977: 381) Daher sollte es gelingen, sowohl den Preisauftrieb zu dämpfen wie auch einer Abschwächung am Arbeitsmarkt entgegenzuwirken.

In diesem "Sellakt" wurden bereits Ende 1973 einige restriktive konjunkturpolitische Maßnahmen wieder aufgehoben, und im Februar 1974 kam es sogar zu einem - wenn auch eher verhaltenen - Ausgabenprogramm in Höhe von 900 Mio. DM (600 Mio durch den Bund), ausgewiesen als "Einmaliges Sonderprogramm für Gebiete mit speziellen Strukturproblemen". Es sollte - wie der Titel es andeutet - nicht als globale Nachfragestimulierung verstanden werden, sondern im Zusammenhang mit der prognostizierten "konjunkturellen Beruhigung" im Jahre 1974 lediglich besondere strukturelle und Beschäftigungsprobleme einzelner Regionen glätten. (vgl. Schröder 1984: 144)

Ergebnis dieser Politik war, daß weder ein weiterer Rückgang der Investitionen noch ein

1. Nicht zuletzt wurde diese Entwicklung durch die Politik der Bundesbank unterstützt, auf die hier jedoch nicht eingegangen werden kann. Zu Zielsetzung, Verhalten und Wirkung der Bundesbankpolitik in der Krise vgl. WSI-Mitteilungen 9/1975: 440 ff.; Schul 1975: 641 ff.; ders. 1977: 347 ff.

Anstieg der Arbeitslosenzahl, die bereits im April 1974 die Halbmillionengrenze überschritt, verhindert wurde.

An dieser Entwicklung änderte auch ein weiteres Bauprogramm im September 1974 nichts mehr. Mit seiner geringen Dosierung von 950 Mio DM drückte es vielmehr wiederum das Primat der Inflationsbekämpfung aus.

Erst im Dezember 1974 kam es angesichts der sich weiter verschlechternden Lage auf dem Arbeitsmarkt und eines stärker werdenden Drucks der Gewerkschaften seit 1967 erstmals wieder zu einem umfangreichen Ausgabenprogramm keynesianischer Prägung. Das "Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität" bestand jedoch im Unterschied zu den anderen kleineren Programmen nicht so sehr aus Mitteln für Infrastrukturvorhaben, strukturelle Wirtschaftshilfen u.ä.m., bedeutete also nicht die geplante Koppelung von wirtschaftlicher Ankurbelung und reformerischem Ausbau des Sozialstaats; Kern war vielmehr eine Investitionszulage an gewerbliche Unternehmen von 7,5 %, für die 8 bis 11 Mrd. DM bereitgestellt wurden. Erst an zweiter Stelle folgten zusätzliche öffentliche Investitionen von 1,3 Mrd. DM und arbeitsmarktpolitische Sondermaßnahmen: ein Mobilitätszuschlag in Höhe von 100 Mio DM und Lohnkostenzuschüsse in Höhe von 500 Mio DM für jene Unternehmen, die zusätzliche Beschäftigte für mindestens sechs Monate einstellten. (vgl. A 4)¹

Der private Verbrauch sollte durch eine Entlastung via Steuerreform in Höhe von 14 Mrd. DM angeregt, gleichzeitig sollten jedoch ab 1975 die Beiträge zur Sozialversicherung erhöht werden.

Die erwarteten Effekte – Abbau der Arbeitslosigkeit, Anstieg der Investitionen und der Produktion –, die die "Keynesianischen Macher" für den Sommer 1975 prognostiziert hatten, traten jedoch nicht ein. Statt dessen ist bereits im Frühsommer 1975 ein absoluter Tiefpunkt erreicht:

- 1 Mio Arbeitslose und noch einmal 1 Mio Kurzarbeiter;
- das BSP sinkt um 2,5 %, die Produktion um 10 %;
- die Preise steigen weiterhin um 6 %;
- die Auslandsnachfrage nimmt – wenn auch auf hohem Niveau – drastisch ab und kann ihre kompensatorische Funktion nicht mehr erfüllen.

Die Regierung zog sich mit der Ankündigung einer "Denkpause" erst einmal in den Urlaub zurück.

Doch sollte die Erholung nicht vergönnt sein. Grund dafür waren einige revidierte Prognosen:

Hatte man die ursprüngliche Annahme eines 3 %igen Wachstums ohnehin schon stufenweise auf ein Nullwachstum herunterkorrigiert, so brachten neueste Prognosen ein Minus-Wachstum von 3,5 bis 4 %. Zum anderen mußten auch die Steuerschätzungen nach langem Zögern diesen Zahlen angepaßt werden, was Steuermindereinnahmen von 8,84 Mrd. DM für den Bund und 15 Mrd. DM für alle Gebietskörperschaften erwarten ließ. Damit war für den Bund mit einem Haushaltsdefizit von 43 Mrd. DM, für alle Gebietskörperschaften von ca. 78 Mrd. DM zu rechnen. Eingeplant war ursprünglich etwas mehr als die Hälfte dieser Summe.

Die eiligen Beratungen im Feriendomizil des Kanzlers ergaben, daß zum einen Maßnahmen ergriffen werden mußten, um die Arbeitslosigkeit nicht noch weiter anwachsen zu lassen, zum anderen aber vor allem das drohende Haushaltsdefizit wegen seiner inflationsfördernden Wirkung verhindert werden müsse.

1. im einzelnen zu diesem Programm und dessen Wirkung vgl. Schröder 1984: 146 ff.; Sörgel 1977: 385 ff.

Diese Ziele konkretisierten sich insb. in drei Beschlüssen:

- dem Bauprogramm in Höhe von 5,75 Mrd. DM;
- dem Haushaltsstrukturgesetz (vgl. A 5)
- Steuererhöhungen zum 1.1.1977 (Umsatzsteuer, Tabaksteuer, Branntweinsteuer)

Über 44 Mrd. DM sollten zwischen 1976 und 1979 auf diese Art und Weise eingespart werden.

Mit dem Haushaltsstrukturgesetz wird oftmals der Zeitpunkt der Wende der sozialliberalen Politik markiert. Es sah einschneidende Einschränkungen im sozialen Netz vor - von der Arbeitsförderung über das Gesundheitswesen bis zum Bildungsbereich - und bedeutete das nun offensichtliche Aus für die ohnehin nie so wie intendiert zum Zuge gekommene Reformpolitik.

1.3. Wirtschaftsstrukturelle Restriktionen keynesianischer Globalsteuerung und expansiver Sozialpolitik

Wir können es bis hierhin mit der Darstellung der sozialdemokratischen Wirtschafts- und Fiskalpolitik vorläufig bewenden lassen und uns nun der Frage zuwenden, ob es strukturelle Gründe dafür gibt, daß es der Bundesregierung zu keinem Zeitpunkt gelang, ihr sozialpolitisches Reformkonzept im Zuge eines cyclical budgeting umzusetzen. Wir wollen dazu noch einmal an drei Beobachtungen ansetzen und sie auf ihren wirtschaftsstrukturellen Hintergrund hin befragen.

1. Beobachtung:

Wirtschaftspolitisch stand die Bundesregierung von Beginn an vor dem Zielkonflikt, einerseits die Konjunktur über Ausgabenerweiterungen ankurbeln zu müssen, andererseits jedoch dabei in Gefahr zu laufen, die mittlerweile über den konjunkturellen Zyklus hinweg sich durchsetzende Inflation anzuhelzen.

Dieser Konflikt hätte jedoch nicht auftreten dürfen, hätte es die Bundesregierung mit einem funktionierenden Markt zu tun gehabt, den der Keynesianismus voraussetzt, hätten also bei sinkender Nachfrage ebenfalls die Preise zu sinken tendiert.

Die anders ausschauende Wirklichkeit der 70er Jahre mußte jedoch - wie wir gesehen haben - die Regierung in Zielkonflikte stürzen und, indem diese sich jeweils für einen stabilitätsorientierten Kurs entschied, der Reformpolitik letztlich das Wasser abgraben.

Die erste Frage, die sich somit stellt, ist die, welche Umstände den Nachfrage-Preis-Mechanismus außer Kraft setzten.

Die Diskussion um das Phänomen der Stagflation, die hinter dieser Frage steht, berührt dabei einerseits immer konjunkturelle Größen, die aktuell zu Preissteigerungen Anlaß geben. Diese sollen uns in unserem Zusammenhang jedoch nicht interessieren. Uns interessiert vielmehr das Andererseits: welche marktstrukturellen Rahmenbedingungen lassen ein solches Phänomen überhaupt möglich werden?

Was die Preise bei geringerer Nachfrage in eine sinkende Tendenz zwingen müßte, ist das Prinzip der Konkurrenz. Wenn der Markt nicht alle angebotenen Güter aufnehmen kann, müßte dies für den einzelnen Unternehmer bedeuten, daß er, um noch möglichst viel absetzen zu können, billiger werden muß als sein Konkurrent. Sofern die Nachfrage

sich nicht wieder erholt, setzt ein Preiskampf ein, der bis zum Ausscheiden einzelner Kapitaleinheiten führt.¹

Indem die Konkurrenz auch gar kein anderes Verhalten als dieses zuläßt, legt das Phänomen der Stagflation die Vermutung nahe, daß ein Nicht-Funktionieren des Konkurrenzprinzips oder – umgekehrt – eine Vermachtung des Marktes als Pendant atomistischer Konkurrenz vorliegen muß.²

Zwar sind Konzentrationserscheinungen als generelles Problem freier Marktwirtschaften nicht erst in den 70er Jahren anzutreffen, doch läßt sich in den letzten 17 Jahren eine besondere Intensität der Unternehmenskonzentration ausmachen.

Seit Inkrafttreten des Kartellgesetzes 1958 bis zum Ausbruch der Krise Ende 1966 sind insgesamt nur 231 Fusionen gemeldet worden. Dagegen waren es 1970 allein 305 und im Jahr 1979 bereits über 600. Diese Zahlen kennzeichnen einen Konzentrationsprozeß, wenn zusätzlich in Betracht gezogen wird, daß bspw. von den 1 773 Großfusionen zwischen 1973 und 1977 allein fast ein Fünftel auf nur 9 Großunternehmen (darunter RWE/VEBA/Hösch/BP/ Shell/Ruhrkohle) entfielen. (vgl. Huffschild 1979: 75) Die Monopolkommission warnte bereits 1978 davor, daß die 100 größten Unternehmen der Gesamtwirtschaft zwar weniger als ein Fünftel aller Arbeitnehmer beschäftigten, demgegenüber jedoch fast ein Viertel des gesamtwirtschaftlichen Umsatzes und fast die Hälfte des gesamtwirtschaftlichen Exports auf sich vereinten. (vgl. ebd.; vgl. Monopolkommission 1978)

Dieser Konzentrationsprozeß ermöglicht nun den Großunternehmen sowohl eine Beschränkung des Wettbewerbs wie auch – damit zusammenhängend – eine relativ autonome Preispolitik (vgl. Eisbach 1977: 734 ff.). Durch Preisführerschaften kommt es in diverser Form zur Koordination des Preisverhaltens, wobei insbesondere die Verflechtung von Unternehmen (Konzernierung) erheblichen Einfluß auf das Wettbewerbs- und Preissetzungsverhalten hat.

Die weitgehende Koordination der Anbieter erlaubt dem Großunternehmen eine Preissetzung nach Maßgabe der langfristigen Unternehmenspolitik, die sich fast ausschließlich am eingeplanten Gewinn orientiert. Absatzeinbußen und damit einhergehende Kapazitätsunterauslastungen werden nicht mehr mit verstärkter Konkurrenz und in der Folge mit sinkenden Preisen beantwortet; vielmehr wird der gegenteilige Effekt ermöglicht: Die Absatzeinbußen und die relativ höheren Stückherstellungskosten bei Unterauslastung werden durch höhere Preise kompensiert, um einen stabilen Umsatz zu erreichen. Beining u.a. (1976: 66) sprechen in diesem Zusammenhang von einem "Übergang von einer Strategie des Mengenwachstums zu einer Strategie des Umsatzwachstums."

Das Gleichgewicht von Nachfrageströmen und "Angebot x Preis" braucht bei sinkender Nachfrage nicht mehr konkurrenzbedingt über einen sinkenden Preis, sondern kann über eine gedrosselte Produktion, also über eine Reduzierung des Angebots hergestellt werden. Die Abhängigkeit kleinerer Betriebe von den Großunternehmen führt dann dazu, daß letztlich diese in insgesamt angespannten konjunkturellen Zeiten die Preislast tragen müssen, wenn sie von den Großunternehmen "marktungerechte" Preise aufdiktiert bekommen.

Es handelt sich hier um ein marktstrukturelles Problem, das dem ökonomischen Leitbild einer positiven Korrelation von Nachfrage und Preisverhalten widerspricht, die Möglichkeit der Stagflation erklärt und keynesianische Inflationsbekämpfung nur noch begrenzt wirksam sein läßt.

1. Es kommt zu einer Reinigungsphase, wenn durch dieses Ausscheiden die Gesamtanbieterkapazität wieder mit der reduzierten Nachfrage in Einklang gebracht wird.
2. z. Begriff der Vermachtung vgl. Huffschild 1972: 68 ff.

- Zweite Beobachtung:

Die SPD, so unsere zweite Beobachtung, hat in diesem Zielkonflikt die Priorität stets auf die Inflationsbekämpfung gelegt. Gemäß ihrem keynesianischem Konzept bedeutete dies verhaltene Ausgabenpolitik und führte letztlich dazu, daß es niemals in der ursprünglich intendierten Form zu einer Erhöhung der Staatsquote für Reformpolitik und Ausbau des Sozialstaats hat kommen können.

Nun stellt sich die Frage: Gibt es einen zwingenden Grund, der dagegen spräche, die Inflation zu ignorieren? Warum sollte Inflationsbekämpfung obligatorisch sein? Würde der Geldmantel ständig erweitert, so ließe sich argumentieren, könnten sich alle gleichermaßen bedienen. Sofern dabei die Konsumenten der "Geldillusion" aufsitzen, wäre auch der soziale Frieden relativ stabil.

Eine solche Sicht würde jedoch neben anderen Gründen (vgl. Schul 1977), die für eine Antiinflationspolitik sprechen mögen, ein spezifisches marktstrukturelles Phänomen der BRD übersehen: nämlich deren extreme Exportabhängigkeit. Erst diese macht die scheinbar widersinnige Stabilitätspolitik im Abschwung erklärbar.

Die relativ günstigen Voraussetzungen für eine Wiederaufnahme der Produktion in der BRD nach dem zweiten Weltkrieg (vgl. Huffschnid 1977) haben im Verein mit geringen Löhnen (und damit einer reduzierten Binnenachfrage), einer im internationalen Vergleich stets günstigen Inflationsrate und einer anfänglichen Unterbewertung der DM zu einer ausgesprochenen Exportorientierung der BRD-Wirtschaft geführt (vgl. Hopf/Mayr 1977).

Seit 1950 haben wir einen kontinuierlichen jährlichen Zuwachs in der Warenausfuhr zu verzeichnen. (vgl. A 3) Ebenso vergrößert sich der Saldo im Außenhandel trendmäßig stetig, in den 70er Jahren gar explosiv. Betrug er 1960 noch 5,2 Mrd. DM, so waren es 1967 bereits 16,9 Mrd. DM; 1974 wurde gar eine Höhe von 50,9 Mrd. DM erreicht. (vgl. Schröder 1984: 101)

Von besonderer Bedeutung ist dabei, daß auch der Anteil der Ausfuhr an der Gesamt-wertschöpfung - von konjunkturellen Schwankungen abgesehen - zunimmt: Betrug das anteilmäßige Verhältnis der Warenausfuhr am BSP 1950 noch 8,5 %, so waren es 1960 bereits 15,8 % (vgl. Hopf/Mayr 1977: 108), und 1977 macht die exportorientierte (direkte und indirekte) Bruttoproduktion bereits 23,4% der gesamten Bruttoproduktion aus. Jeder 5. Arbeitsplatz hängt in diesem Jahr bereits vom Export ab. (vgl. Schröder 1984: 101)

Die Exportorientierung der BRD und die Vernachlässigung der Binnennachfrage, die in Form eines geringen Lohnniveaus eine Voraussetzung für erstere darstellt¹, ging einher mit einer für die BRD spezifischen Branchenverschiebung. (vgl. Hirsch 1980: 12 ff.) So bildete sich im Vergleich zu anderen hochentwickelten kapitalistischen Ländern in den 50er Jahren ein überproportionaler sekundärer Sektor heraus, der 1960 bereits über die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts auf sich vereinte und damit den Kern der BRD-Wirtschaft darstellte. (vgl. Huffschnid 1977: 61 ff.)

Auch innerhalb des industriellen Sektors selbst hinterläßt die Exportorientierung ihre Spuren, sowohl hinsichtlich der Branchengruppen wie einzelner Branchen:

Bis Mitte der 60er Jahre kommt es zu einem überproportionalen Anstieg der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie sowie in noch stärkerem Maße der Investitionsgüterindustrie (sie machen zusammen ca. 70 % am effektiven Nettoproduktionsvolumen der Industrie aus), während Konsumgüterindustrie und Bergbau zurückfallen. (vgl. Schröder 1984: 60) Und Investitionsgüter- und Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie sind es,

1. Die bereinigte Nettolohnquote sank zwischen 1950 und 1960 von 66,7 auf 59,8%.

die ihren Anteil des Exports am Gesamtumsatz in den 70er Jahren von einem Drittel bis fast auf die Hälfte steigern können. (vgl. a.a.O.: 102)

Auch in den einzelnen Branchen fallen extreme Exportorientierung und überproportionales Anteilswachstum am sekundären Sektor zusammen. Chemie-, Fahrzeug-, Elektro- und Maschinenbauindustrie als die vier wichtigsten industriellen Branchen, die zusammen etwa 40 % des gesamten Nettoproduktionsvolumens dieses Sektors ausmachen, produzieren mit Ausnahme der Elektrobranche bereits Mitte der 70er Jahre fast zur Hälfte nur für den Export. (vgl. ebd.; Hopf/Mayr 1977: 139 f.)

Indem die Ausfuhr in der BRD somit zum einen quantitativ einen besonderen Faktor für das Gesamtwachstum des BSP darstellt, zum anderen zur Entwicklung und Verfestigung bestimmter Branchenstrukturen in der BRD geführt hat, hat diese sich über ihre sog. Wachstumsbranchen vom Export abhängig gemacht. Er stellt einen entscheidenden konjunkturellen und Arbeitsmarktfaktor dar.

Er trägt zu jenen "moderaten Aufschwungszahlen" der 80er ebenso bei (vgl. Müller G. 1985: 259 ff.), wie er bei binnenkonjunkturellen Krisen der 70er zur Kompensation oder sogar Überkompensation verhelfen konnte und Wirtschaftseinbrüche relativ entschärft oder hinausgezögert hat.

Voraussetzung dazu war und ist eine günstige Position in der Weltmarktkonkurrenz. Neben währungspolitischen Faktoren oder Merkmalen wie Qualität der Produkte, zuverlässige Lieferfristen etc. spielt dabei nicht zuletzt die im internationalen Vergleich geringe Preissteigerungsrate in der BRD eine wesentliche Rolle.

Die wirtschaftspolitische Konsequenz ist die Vermeidung einer Politik, die inflationären Tendenzen Vorschub leisten könnte, und statt dessen ausreichende Gewinne der Unternehmen im Auge zu behalten, so daß diese nicht über den Preis ihren Profit suchen müssen. Es gilt, den Kreditmarkt nicht allzusehr zu belasten und statt dessen auf der Ausgabenseite stabilitätspolitisch orientiert zu bleiben, also eher verhalten zu agieren, und vor allem nicht über eine reformerische und expansive Sozialpolitik ein Klima für eine offensive Lohnpolitik der Gewerkschaften zu schaffen, die sich dann in erhöhten Produktionskosten und dementsprechenden Preissteigerungen niederschlägt.

Das Konzept des cyclical budgeting sollte es ermöglichen, eine expansive Sozialpolitik zu betreiben, ohne die Inflation anzukurbeln. Tendenziell überzyklische Preisbewegungen im Zusammenhang mit einer strukturellen Exportorientierung der BRD stellten jedoch die Bundesregierung vor ein Dilemma, das den auch wirtschaftspolitisch opportunen Zeitpunkt sozialpolitischer Reformpolitik nicht kommen lassen wollte.

- Dritte Beobachtung

Drittens läßt sich nicht nur beobachten, daß die keynesianische Inflationsbekämpfung relativ wirkungslos verlief, sondern muß darüber hinaus festgestellt werden, daß auch dort, wo sich die sozialliberale Koalition in ihrem Dauerkonflikt zwischen Stabilitätspolitik und Wirtschaftsankurbelung für eine Priorität beschäftigungspolitischer Ziele entschied, die dementsprechenden Programme mehr oder weniger "verpufften", zumindest aber nur unzureichende Erfolge auf dem Arbeitsmarkt verzeichnen konnten.

Verschiedene Ursachen spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle: So wird die relativ bescheidene Dimensionierung der Programme angeführt und betont, daß die einzelnen Konjunkturprogramme durch die insgesamt jedoch prozyklisch verlaufende Haushaltspolitik, insbesondere der Gemeinden, konterkariert wurden. Es wird auf den geringen haushaltspolitischen Spielraum des Bundes aufmerksam gemacht, technische Probleme des Keynesianismus angeführt, wie etwa die unzureichende Instrumentalisierung, das time-lag-Problem etc., und wird schließlich der Bundesbank vorgeworfen, daß sie in ihrer

Politik keine Rücksicht auf die Arbeitsmarktproblematik genommen habe. (vgl. zur Diskussion: Eisbach 1977: 730 ff./734 ff.; Priewe 1980: 1479 ff.; Zipfel 1974; Mosdorf 1978; Schröder 1984) Insbesondere die Frage nach der Autonomie der Bundesbank wurde und wird in diesem Zusammenhang immer wieder diskutiert. (vgl. Schröder 1984: 229 f.; WSI-Mitteilungen 9/75: 447; Frankfurter Kreis 1985: 27)

Ich möchte jedoch zwei Punkte, wiederum von struktureller Qualität, herausgreifen:

Hatten die Konjunkturprogramme 1967 noch vor allem die Ausweitung öffentlicher Investitionen zum Inhalt, so wurde das erste große Ausgabenprogramm seit dieser Zeit, nämlich das vom Dezember 1974, in erster Linie durch die 7,5 %ige Investitionszulage geprägt.¹

Durch diese Maßnahme sollten alle gewerblichen Unternehmen eine Investitionszulage von 7,5 % der Anschaffungskosten für Investitionen ab 800 DM erhalten, die in der Frist vom 1.2.1974 bis 30.6.1975 in Auftrag gegeben worden waren und – abgesehen von Gebäuden – bis zum 1.7.1976 geliefert bzw. fertiggestellt worden sind.

Von den 10 Mrd. DM, die das Gesamtprogramm umfassen sollte, sollten allein 7,5 Mrd. DM für diesen Posten bereitgestellt werden. In Vertrauen auf die unternehmerische Privatinitiative sollte hiermit ein Anreiz zu mehr Investitionen, zu mehr Wachstum und damit zu verstärkter Einbeziehung von Arbeitskräften geschaffen werden.

Der Effekt dieser teuren Maßnahme war jedoch quantitativ bescheiden, qualitativ gar contraintentional.

So wurden 1975 zusätzliche Investitionen von lediglich 2,6 Mrd. DM induziert. Der Effekt bestand vielmehr in einem Vorziehen ohnehin geplanter Investitionen in die begünstigte Frist, so daß es Mitte 1975 zu einem sprunghaften Anstieg der Investitionen kam, die dann jedoch sofort wieder absanken.

Es zeigte sich, daß die großen Unternehmen nicht mehr durch konjunkturelle Anreize in ihrer Planung beeinflusbar sind und sich lt. Umfrage des IFO (1975; n. Schröder 1984: 146 ff.) im angesprochenen Zeitraum vielmehr von allgemeinen Konjunkturerwartungen und der Weltmarktlage leiten ließen.

Ein anderer unerwünschter Effekt soll hier jedoch vor allem interessieren:

Die Investitionszulage wurde ganz stark zu Rationalisierungen genutzt. Nur knapp ein Viertel der 1975 getätigten Investitionen waren Erweiterungsinvestitionen, die Hälfte jedoch Rationalisierungsinvestitionen, ein weiteres gutes Viertel Ersatzinvestitionen, bei denen zu berücksichtigen ist, daß der Ersatz alter Anlagen fast immer auch mit Rationalisierungseffekten verknüpft ist. (vgl. A 6)

Dazu Schröder (1984: 148):

"Diese Tendenz ist verbunden mit der Einführung neuer Produktionsmethoden, die die Personal- und Kapitalkosten senken sollen, d.h. als Folgewirkung kommt es zur Freisetzung weiterer Arbeitskräfte." (Hervorh.d.d.V.)

Diese Wirkung der Investitionszulage weist auf ein Phänomen hin, das mit Schröder als Installation eines "Neuen Akkumulationstyps" bezeichnet und als deren Knotenpunkt die Krise Mitte der 70er Jahre angesehen werden kann.

Die Daten in Anhang 7 veranschaulichen den Trend: In der konjunkturellen Belegung 1976 nimmt die Zahl der Beschäftigten in der Industrie trotz eines Umsatzwachstums von 11,7 % und einer Erweiterung des effektiven Nettoproduktionsvolumens um 9,1 % um 2,4 % ab.

1. Zur Diskussion um die Wirkung dieses Programms vgl. Schröder 1984: 146 ff.; Goldberg 1975; Sörgel 1977: 389 ff.

Während dabei einerseits der Zuwachs der Bruttoanlageinvestitionen 1976 auf gleichem Niveau verbleibt, kommt es andererseits zu einem sprunghaften Anstieg der Nettoinvestitionsproduktivität.¹ Die Zahlen im Anhang beziehen sich auf die effektiven Daten. Bei der potentiellen Nettoinvestitionsproduktivität ist ein noch deutlicherer Anstieg zu verzeichnen. (1974 = 21,51 %; 1975 = 26,06%; 1976 = 30,11%) (vgl. Schröder 1984: 85; 137 f.)

Erstmals in der Geschichte der BRD war der konjunkturelle Aufschwung nicht mit einer Zunahme der Beschäftigung und einem Abbau der Arbeitslosigkeit gekoppelt. (vgl. Hufschmid 1979: 79) Vielmehr wurde mit etwa 100 000 Beschäftigten weniger das gleiche Volumen produziert wie 1973 - bei relativ sinkendem Kapitaleinsatz!

Daß diese Tendenz im industriellen Sektor gesamtwirtschaftlich nur abgeschwächt zum Ausdruck kam, ist allein der Kompensation durch den Dienstleistungsbereich zu verdanken.

Die Rationalisierungen, so wird hier erstmals deutlich, haben ein technologisches Niveau erreicht, das die Produktion tendenziell von der Arbeitskraft unabhängig macht und verbilligt. In den folgenden Jahren haben wir es mit einem trendmäßig steigenden Koeffizienten aus Produktivitäts- und BSP-Zuwachs zu tun. (vgl. A 7) D.h. Mehrwachstum wird in erster Linie über Produktivitätszuwachs, weniger durch Einbeziehung neuer Arbeitskräfte erzielt.

In dieser Situation über Investitionsanreize bzw. eine Verbesserung der Kostenstruktur in der Produktion Beschäftigungseffekte erzielen zu wollen, muß paradox erscheinen.²

Die besondere Bedeutung des technischen Fortschritts liegt jedoch darüber hinaus in der Koppelung mit einem weiteren Problem, das im Rahmen gegebener Konsens- und Verteilungsstrukturen kaum lösbar erscheint: Das Produktionspotential stimmt nicht mehr mit den Nachfragestrukturen überein. Die Substituierung von Arbeit durch Kapital verhilft zwar den Unternehmen zu einer verbesserten Gewinnsituation; zu Erweiterungsinvestitionen mit spürbaren arbeitsmarktpolitischen Effekten kann es jedoch nicht kommen, da eben jene Substituierung ihrerseits zu einer Dämpfung der Nachfrage führen muß, indem durch hohe Arbeitslosigkeit und relativ geringe Lohnerhöhungen der Binnemarktkonsum direkt getroffen wird, was sich auf die Absatzerwartungen der Unternehmen und die Produktion auswirken muß.

Es entsteht hier ein Teufelskreis, der sich letztlich als verteilungspolitisches Problem darstellt und den verteilungspolitischen Konsens, wie er sich in der BRD herausgebildet hat, direkt berührt. Eine Umverteilung auf die Konsumentenseite, zu den Arbeitnehmern also, scheint notwendig.

Nun sind es aber gerade die Verteilungspositionen und der durch sie bewirkte Kostendruck auf der Angebotsseite, die aus Sicht der Unternehmen neben dem Anpassungsdruck des Weltmarktes den neuen Akkumulationstyp notwendig machen, wenn von zu hohem Lohndruck oder sog. Profitklemme die Rede ist. Der Teufelskreis schließt sich.

1. Dieser Terminus meint das Verhältnis von Nettoproduktionsvolumen zu den Nettoinvestitionen, gibt also einen Eindruck vom Produktivitätsfortschritt getätigter Investitionen.

2. Selbst wenn nicht davon ausgegangen wird, daß sich das Produktivitätswachstum generell beschleunigt, so muß doch zumindest mit einem 3 %igen Zuwachs jährlich gerechnet werden (vgl. die Prognosen der Forschungsinstitute in: Welsch 1982) der somit, soll auch nur die Zahl der Arbeitsplätze konstant gehalten werden, von einem 3 %igen Produktionswachstum begleitet sein muß, was angesichts der konjunkturellen Bewegungen der Wirtschaft kaum wahrscheinlich ist.

Anders:

Ist die technische Substituierung von Arbeit durch Kapital neben dem Anpassungsdruck durch den Weltmarkt eine Folge von durch die Unternehmen nicht akzeptierten Verschlebung in den Verteilungspositionen von Staat, Arbeitnehmern und Arbeitgebern, so zeigt sich nun in der Konsequenz, daß ohne Umverteilung auf die Nachfrageseite der oben skizzierte Teufelskreis nicht lösbar zu sein scheint. Soll diese Umverteilung tarifpolitisch vorgenommen werden, setzen die Gewerkschaften also höhere Löhne durch, so fühlt sich das Kapital eben dadurch gezwungen, verstärkt Substituierungsprozesse vorzunehmen, was wiederum über Freisetzungen und Lohnsummenreduktion eine verminderte Konsumnachfrage und schlechtere Absatzerwartungen nach sich zieht.

In dieser paradoxen Binnenmarktsituation suchen die Wachstumsbranchen derweil mit staatlicher Unterstützung ihren Absatz auf dem Weltmarkt.

2. Die historische Unmöglichkeit funktionalen staatlichen Handelns, die strukturalistische Erweiterung der Politökonomie und die Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln

Die sozialdemokratische Reformpolitik ist zusammen mit dem Keynesianismus, und zwar aus strukturellen Gründen, gescheitert¹. Mit den drei benannten wirtschaftsstrukturellen Problemen können wir dabei durchaus vom Aufbrechen einer neuen historischen Erscheinungsform des Kapitalismus in der BRD während der 70er Jahre sprechen. Indem der Entwicklungsstand des Akkumulationsprozesses über die stagflationsermöglichende Vermachtung des Marktes, einer sich als wirtschaftspolitischer Limitierungspunkt sich entpuppenden enormen Exportorientierung der Wirtschaft und der Installierung eines neuen Akkumulationstyps auf der wirtschaftspolitischen Flanke grundsätzlich neue gesellschaftliche Reproduktionsprobleme aufwirft, setzen sich Staat und Gesellschaft in eine neue Beziehung, die veränderte politische Lösungsmuster verlangt.

Das PAS stand angesichts des wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Scheiterns Mitte der 70er Jahre vor der "Wahl", entweder den Keynesianismus qualitativ zu vervollkommen oder aber von ihm abzulassen, da das gegebene Instrumentarium sichtlich nicht hinreichend war und statt Beschäftigungseffekte zu erzielen, den Staat selbst durch Überschuldung langfristig handlungsunfähig machen mußte, da das deficit-spending immer höhere Dosen erforderte, die wirtschaftliche Lage jedoch Steuerausfälle bescherte. (vgl. Greven 1980: 116 ff.; Krüer-Buchholz/Sörgel 1975)

1. Die Gegenthese vertritt u.a. Zinn: "Zwar sei des (!) Mitte der 70er Jahre zu einem deutlichen Anstieg des Haushaltsdefizits gekommen, die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung sei jedoch nicht kontinuierlich und zu wenig nachfrageorientiert gewesen. Da also im Kern ein Keynesianismus gar nicht stattgefunden habe, könne er auch nicht gescheitert sein." (Ernst-Pörksen 1984: 106) Ernst-Pörksen (ebd.) hält einer solchen Argumentation zurecht entgegen: "... Der Hinweis, der echte Keynesianismus sei noch gar nicht zum Zuge gekommen, droht zur Immunisierungsklausel zu werden, weil sich ein immer noch größeres Haushaltsdefizit als das jeweils gegebene und immer auch ein differenzierteres und weiter greifendes Ausgabenprogramm formulieren läßt, von dem aus das jeweils reale Haushaltsprogramm nur als halbherzig und unangemessen erscheint. (...) Derlei Immunisierungen sind möglich, weil es schon systematisch keine Identität von theoretischem Modell und praktizierter Wirtschaftspolitik geben kann. (...) Zudem gilt, daß die sozialliberale Koalition mit einem explizit keynesianischem Programm angetreten ist, so daß zumindest die Frage bleibt, ob es systematische Durchsetzungsprobleme keynesianischer Politik gibt, die die Abkehr von keynesianischer Programmatik erklären können."

Indem der Keynesianismus grundsätzlich die Selbstheilungskräfte und die regulierende Funktion des freien Marktes in Frage stellt, fundiert er konzeptionell die wirtschaftspolitische Verantwortung des Staates und begründet die Rolle des Interventionsstaates. Ist damit der Fuß erst einmal in diese Tür gestellt, lagen die weiteren an die Wirtschaftspolitik zu stellenden Forderungen auf der Hand und wurden vor allem seitens der SPD-Linken in die Diskussion hineingetragen: der auch im Keynesianismus als notwendig erachtete Unternehmergewinn wurde ebenso in Frage gestellt, wie der unternehmerischen Autonomie Konzepte der Investitionslenkung, Preiskontrolle und Forderungen nach einer Demokratisierung der Wirtschaft und Vergesellschaftung von Kapital entgegengestellt wurden. (vgl. Huffscheid 1977a; MEMORANDUM 1975; Zöllmer 1975; Mayer 1975; Pfaffenberger 1976; Alternativen ... 1976)

Dies jedoch machte den Keynesianismus für die Regierungsparteien unsicher und gefährlich. (vgl. Schui 1975a: 632 f.)

Denn die Lösung der oben genannten Strukturprobleme unter Rückgriff auf die angedeuteten Vorschläge wären in der Tat einem Eingriff in das bundesdeutsche Verständnis freier Marktwirtschaft gleichgekommen (und waren dementsprechend auch nicht durchsetzbar.) Analytisch hätte sich das PAS damit weit vom Idealbild des kapitalistischen Staates entfernt und somit auch das integrative Paradigma verlassen, das immer eine kapitalistisch-systemimmanente Politik meint.

Systemimmanent jedoch, so zeigt sich, ist es aufgrund der marktstrukturellen Erscheinungen seit den 70er Jahren nicht möglich, eine expansive, aktive Gesellschaftspolitik zu betreiben. Weder darf die Staatsquote ausgeweitet werden, noch darf ein politisches Klima geschaffen werden, das seinerseits die Konjunktur beeinträchtigen könnte, indem es zu offensiven tarifpolitischen Forderungen beiträgt oder direkt die Investitionsneigung der Unternehmen trifft.

Um über Instrumente der Globalsteuerung auf den Markt Einfluß zu nehmen, muß dieser grundsätzlich funktionieren. D.h. Nachfrage, Preis und Beschäftigung müssen positiv korrelieren. Dies ist jedoch auf der Entwicklungsstufe des Akkumulationsprozesses der 70er Jahre nicht mehr zwingend der Fall.

Ließen bereits Exportorientierung und Stagflation die Planung ins Leere laufen, so mußte jedoch vor allem das dritte Problem – die tendenzielle Befreiung der Wirtschaft von der Arbeitskraft – den Ansatzpunkt integrativer Politik untergraben, indem es die Frage aufwirft, ob es angesichts einer solchen arbeitsmarktpolitischen Entwicklung überhaupt noch Sinn macht, an einem Konzept festzuhalten, das von einer "zweckabstrakten" Ausstattung des einzelnen mit Marktchancen ausgeht, um ihn dann seinen Weg selbst suchen zu lassen. Die Frage ist: wohin soll der einzelne, so gut ausgestattet wie auch immer, seinen Weg finden, wenn Arbeitsplätze der Automatisierung weichen, und sich dieser Prozeß marktwirtschaftlich auch kaum wirksam beeinflussen läßt. Die Maßnahmen des Arbeitsförderungsgesetzes sowie die Neuerungen in der schulischen und beruflichen Bildung u.ä. setzten allesamt auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts, also an der Arbeitskraft an. Angesichts der problematischen Entwicklung auf der Nachfrageseite von Arbeitskräften mußten sie sich zwangsläufig schon sehr bald als wenig problemadäquat erweisen.

Indem die Möglichkeiten der Mikroelektronik es dem Kapital gestatteten, sich tendenziell von der Arbeitskraft unabhängig zu machen, leiteten sie vielmehr eine Entwicklung ein, die den Staat hinsichtlich der Lösung der Probleme kapitalistisch-gesellschaftlicher Reproduktion hilflos werden läßt, basiert diese doch auf dem steten, möglichst umfassenden und möglichst reibungslosen Austausch zwischen Kapital und Arbeit.

So diagnostiziert auch Havemann (1980: 210):

"Er (der Kapitalismus; U.S.) ist jetzt bei der letzten wissenschaftlich-technischen Möglichkeit zur Steigerung der Produktivität der Arbeit angelangt, die während ihrer praktischen Einführung den Spitzenreitern noch gewaltige Gewinne verspricht, aber

nach ihrer allgemeinen Anwendung die ökonomischen Grundlagen der kapitalistischen Wirtschaft aufhebt."

und gelangt zu der Prognose:

"Es ist klar, daß dieser letzte große Run auf Extraprofite (tendenziell unabhängig von den Lohnkosten; U.S.) nur mit der absoluten Verelendung der Arbeiter enden kann, wenn nicht mit allen gewerkschaftlichen Mitteln dagegen gekämpft wird. Außerdem führt die fortschreitende Verelendung der Arbeiter auch längst, bevor sie ihr absolutes Ende erreicht, zu einem finanziellen Ruin des Staates, der die Kosten für die Arbeitslosenunterstützung nicht mehr aufbringen kann, weil den Versicherungsfonds ja die erforderlichen Mittel gar nicht mehr zufließen können." (a.a.O.: 211)

Integrative Politik stand somit sowohl in ihrer hinreichenden Bedingung, nämlich in der gesellschaftspolitischen Flanke, die auf den Ausbau eines "zweckabstrakten" und mit dem Effekt der Marktintegration individuell zu nutzenden Schienensystems "abzielte", als auch in ihrer notwendigen Bedingung, nämlich der Verstetigung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigungssituation, politisch vor einer Nichts-Geht-Mehr-Situation; und zwar nicht aus kontingenten Gründen, sondern aufgrund eines Wandels des zugrundeliegenden historischen Gewands der gesellschaftlichen Reproduktionsproblematik selbst.

2.1. Die Dysfunktionalität neoklassischer Wirtschaftspolitik

Fragen wir nun angesichts dieser neuen epochalen Konstellation wiederum nach einer möglichen idealtypischen Antwort des kapitalistischen Staates in Form eines allgemeinen politstrategischen Lösungsmusters, so müssen wir passen.

Verbleiben wir beim wirtschaftlichen Sektor, so gibt es z.Z. keinerlei systemimmanente wirtschaftstheoretische Konzeption, die in Anbetracht der oben genannten Strukturprobleme ein wirtschaftspolitisches Verhalten des Staates begründen könnte, das ihn in die Lage versetzte, den drei Teilproblemen gesellschaftlich-identischer Reproduktion, insbesondere dem dritten Problem – der Balance von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt – genüge zu tun. Die Frage nach einem allgemeinen politischen Lösungsmuster zu stellen, wird damit bereits zum müßigen Unterfangen.

Zum Beleg dieser These ist es ausreichend, daß wir uns mit der neoklassischen Konzeption des Monetarismus bzw. der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik als Alternative zur keynesianischen Globalsteuerung auseinandersetzen.

Zwar wurden mit den krisenhaften Erscheinungen der 70er Jahre wirtschaftsstabilisierende Strategien erarbeitet, die sich nicht ohne weiteres dem keynesianischen oder dem neoklassischen Ansatz zuordnen lassen¹ – seien es "gemischte" Strategien, die sowohl nachfrage- wie angebotsorientierte Elemente enthalten (vgl. Kromphardt 1982) oder solche, die keynesianischen mit marxistischen Elementen verbinden (vgl. Memorandum 1975); auch zeichnen diese sich z.T. gerade durch eine besondere Berücksichtigung von wirtschaftlichen Strukturproblematiken aus – wie etwa sektorale und regionale Disparitäten (vgl. Eckey 1978; Kock u.a. 1977; Zabel 1975;) oder aber auch das Moment zunehmender Unternehmenskonzentration (vgl. Memorandumgruppe) –; doch handelt es sich dabei entweder nicht um ausgesprochene makroökonomische stabilisierungspolitische Gesamtkonzeptionen, oder aber sind sie in noch schärferer Form, als dies bei der Globalsteuerung der Fall ist, mit kaum lösbaren praktischen Schwierigkeiten und Widersprüchen behaftet. Nicht zuletzt sprengen sie in ihren Vorschlägen die Limitierungspunkte eines kapitali-

1. vgl. im Überblick: Friedrich 1983: 193 ff.

stischen Staates und somit unsere Fragestellung, die sich an systemimmanente Lösungsmuster richtet (und bezeichnen damit realpolitisch, wie die Erfahrungen der 70er Jahre zeigen, noch eher eine, wenn auch reale, Utopie). (vgl. Friedrich 1983: 198 ff.)

Die neoklassischen Ansätze nun bestreiten aufs schärfste die keynesianische Auffassung, daß der Markt von sich aus zu Instabilitäten neige und auch nicht in der Lage sei, selbständig Erholungsprozesse einzuleiten.

Vielmehr neige er grundsätzlich zur Stabilität. Wirtschaftliche Krisen oder Stagflation seien auf das staatliche Engagement selbst zurückzuführen, welches auf dem Markt als Störung absorbiert werde.

Den entscheidenden ökonomischen Hebelpunkt für wirtschaftliche Entwicklungen und Störungen sehen die Monetaristen¹ dabei in der Variation der Geldmenge (M), wonach zyklische Krisen durch eine inadäquate Geldversorgung,

"d.h. durch unstete, den Wachstumsraten des Sozialprodukts nicht angemessene Wachstumsraten der Geldmenge, durch Beschleunigung und Verlangsamung der Geldversorgung, die das Resultat einer falschen, mißkonzipierten Geldpolitik sind", (Schul 1975a: 634)

verursacht werden.²

Den theoretischen Hintergrund dieser Krisendiagnose bildet die Theorie der relativen Preise (Portfolio-Theorie), welche Anpassungsprozesse von Vermögensstrukturen zu erklären versucht:

Jede Wirtschaftseinheit verfügt danach über ein bestimmtes Vermögen, das sich aus finanziellen Aktiva (Geld, Sichteinlagen, Wertpapiere u.ä.) und Realvermögen (dauerhafte Wirtschafts- und Konsumgüter, Investitionsgüter, Immobilien u.ä.) zusammensetzt. Die Vermögensstruktur – d.h. das anteilmäßige Verhältnis der einzelnen Vermögensarten zueinander – ist nicht zufällig, sondern folgt dem Bestreben der Wirtschaftseinheit nach einer Maximierung ihres Vermögens.

Die Vermögensobjekte werden nach Preis und Ertrag miteinander verglichen und jeweils so (um-) gruppiert, daß eine Vermögensstruktur mit optimaler Ertragsleistung entsteht. Die Vermögensarten stehen somit in einem steten Konkurrenz- bzw. Substitutionsverhältnis, wobei die Anpassungsprozesse den Preisrelationen der Vermögensobjekte zueinander folgen. Diese wiederum hängen von Angebot und Nachfrage ab.

Geld wird in diesem Ansatz als eine Vermögensart wie andere auch gesehen.

Eine Geldmengenänderung, d.h. eine Erhöhung des Angebots dieser Vermögensart durch die Zentralbank, bedeutet somit eine Veränderung der Preisverhältnisse, bewirkt eine Störung der Vermögens- bzw. Preisbalance und muß dementsprechend eine Neuanpassung der Vermögensstruktur bei den Kapitaleinheiten nach sich ziehen.

Dies läßt sich am Beispiel der Rediskontierungstätigkeit im Bankensystem verdeutlichen:

"Der Ausgangspunkt sei eine Rediskontierung von Handelswechseln seitens der Bank bei der Zentralbank. Die Bank verfügt über den Verkauf dieser Aktiva über zusätzliche Kasse, die um ihre Vermögensstruktur zu optimieren, zinsbringend angelegt werden muß. Hier findet der monetäre Impuls seinen Ausgangspunkt, denn die überschüssige Kasse wird nicht vernichtet, sondern verbreitet sich systematisch über weitere Wirtschaftseinheiten. Zunächst wird die Bank Wertpapiere aufkaufen, da über

1. prägnante Darstellungen dieses von Friedman entwickelten Ansatzes finden wir in Friedrich 1983; Schul 1975b

2. Die Monetaristen lesen damit die im Zusammenhang mit dem Keynesianismus besprochene Formel von Nachfrage, Angebot und Geldmenge von rechts nach links.

Rendite und Kursrisiken in kurzer Frist hier die zuverlässigsten Informationen verschafft werden können. Die Kasse wandert so zu den Verkäufern von Wertpapieren, wobei deren Preise (Kurse) wegen der zunehmenden Nachfrage gestiegen sind. Hier werden durch den monetären Impuls erstmals die bestehenden Preisrelationen verändert. Wertpapiere sind nun im Verhältnis zu Investitionsgütern teurer geworden. Dies veranlaßt die neuen Kasseninhaber, vielleicht nach einigen Zwischenschritten wie Rückzahlung von Krediten usw., vermehrt Investitionsgüter nachzufragen, was die Wirtschaftstätigkeit in diesem Bereich belebt und partiell zu Preissteigerungen führen kann. Der ursprüngliche monetäre Impuls hat jetzt auf den realen Sektor übergegriffen." (Schul 1975a: 644)

Kann die in diesem Beispiel monetär ausgelöste vermehrte Nachfrage nach Sachgütern über das vorhandene Produktionspotential aufgefangen werden, so kommt es zu realem Wachstum, überschreitet die Geldmengenausdehnung dieses jedoch, so wird die vermehrte Kasse lediglich über höhere Preise abgeschöpft.

Um inflationäre Tendenzen zu vermeiden, muß der Geldmengenzuwachs also immer mit dem Zuwachs des Produktionspotentials einhergehen (potentialorientierte Geldpolitik). Die Aufgabe des Staates besteht danach also nicht in einem zyklischen geldpolitischen Gegensteuern, sondern vielmehr in der Verstetigung des Geldmengenwachstums, da eine unstete Geldversorgung das Preisspiel stören muß und damit das Wirken der marktimmanenten Stabilisierungskräfte und eine optimale Allokation über Angebot und Nachfrage verhindert.

Das gleiche gilt für die staatliche Fiskalpolitik: wie die Geldpolitik soll auch die staatliche Ausgaben-, Einnahmen und Schuldenpolitik einer potentialorientierten Regelbindung unterworfen werden. Es wird erwartet, daß sie sich weder pro- noch antizyklisch, sondern vielmehr konjunkturneutral verhält und den Auslastungsgrad des Produktionspotentials weder positiv noch negativ beeinflußt werden soll. Steuer- wie Staatsquote sind prinzipiell möglichst niedrig zu halten; auf keinen Fall jedoch darf die Staatsquote über den Zuwachs des Produktionspotentials hinaus zunehmen.

Die potentialorientierte Geld- und Fiskalpolitik ist auch Element des angebotsorientierten Ansatzes. (vgl. Friedrich 1983: 179 ff.) Der konzeptionelle Unterschied zum Monetarismus besteht darin, daß weder die Nachfrage, noch die Geldmenge zu dem entscheidenden wirtschaftsdynamischen Faktor gemacht werden, sondern das Schergewicht auf die allgemeinen Angebotsbedingungen gelegt wird. Die Geldpolitik ist hier also eine Variable neben anderen.

Anders als im Keynesianismus wird bestritten, daß die Nachfrage das Angebot bestimme. Vielmehr bewegten sich Angebot und Nachfrage zumindest im Gleichschritt, wenn nicht gar das Angebot eine Vorlauffunktion habe, indem es über das vermehrte Einkommen, das die Produktion bewirke, allererst Nachfrage entstehen lasse. (vgl. Jahresgutachten des SVR 81/82)

Implizit wird damit auf das Saysche Theorem rekurriert, wonach jedes Angebot eine Nachfrage von Produkten im gleichen Wert schaffe. In der Übersetzung von Friedrich:

"Es ist gut zu bemerken, daß ein fertiges Produkt von dem Moment seiner Fertigstellung an einen Absatzweg für andere Produkte im gleichen Wert bietet. In der Tat, wenn der letzte Hersteller sein Produkt fertiggestellt hat, ist es sein größter Wunsch, dieses Produkt zu verkaufen, damit der Wert dieses Produkts in seinen Händen nicht unbeschäftigt bleibt. Aber er bemüht sich ebenso, das Geld seines Verkaufs wieder anzulegen, damit dieses Geld nicht unbeschäftigt bleibt. Man kann sein eigenes Produkt jedoch nur verkaufen, wenn man wieder irgendein anderes Produkt kauft. Man sieht daher, daß die bloße Tatsache der Herstellung eines Produktes von diesem Augenblick an einem anderen Produkt die Absatzwege eröffnet." (Say 1841: 141 f.; zit. n. Übers. d. Friedrich 1983: 180)

Ebenso wird die keynesianische Sicht bestritten, wonach bei fehlender Nachfrage das System dazu neige, in der Stagnation zu verharren. Vielmehr sei es gerade die akut schlechte Absatzlage, die den Unternehmer zu vermehrter Investition veranlasse, um sich im Produktions- und Preiswettbewerb zusätzliche Nachfrage zu sichern. So führt der SVR in seinem Gutachten 81/82 aus:

"Selbstverständlich gibt es viele Unternehmen, die nur investieren, wenn die Auftragsbücher voll sind. Aber es sind nicht sie, welche die Dynamik der Marktwirtschaft schaffen, sondern die vielen anderen, die trotz oder gerade wegen einer akut schlechten Absatzlage etwas Neues wagen ..." (zit.n. Friedrich 1983: 179)

Tun sie dies nicht, müsse eine Störung auf der Angebotsseite vorliegen, die es zu identifizieren gelte.

So wird für die BRD seit den 70er Jahren mit mehr und mehr Vehemenz beklagt:¹

- ein zu hohes Lohnniveau, das bei angespannter Wirtschaftslage den verteilungspolitischen Spielraum nicht berücksichtige und die Produktion zu teuer werden lasse;
- ein überproportionales Ansteigen der Staatsquote, die über eine zu hohe Staatsverschuldung und einer dementsprechender Belastung des Kreditmarkts oder aber eine zu hohe Steuerquote die Produktion verteuere;
- wettbewerbsverzerrende Erhaltungssubventionen, die zu einer Fehlleitung von Ressourcen führten;
- ein Übermaß an arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen staatlichen Regulierungen mit kostenwirksamen und investitionsverzögernden Effekten (Arbeitsschutz; Umweltschutz etc.);
- sozialpolitische Reformen (Kündigungsschutz, Ausbildungs- und Mitbestimmungsgesetzgebung etc.), die ordnungspolitische Rahmenbedingungen schafften, die der Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus' entgegenwirkten.

Dies bewirke nicht nur, daß auf Grund der steigenden Kosten für den Unternehmer die kalkulierbare Rendite sinke, sondern verunsichere ihn darüber hinaus hinsichtlich der weiteren Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen. In der Folge blieben die Investitionen aus, die Produktion stagniere oder zeige rückläufige Wachstumsraten, was schließlich auch die Beschäftigung treffe.

Die Imperative für staatliche Politik liegen vor dem Hintergrund einer solchen Krisenanalyse auf der Hand: Es gelte staatliche Politik so zu gestalten, daß der Marktmechanismus von Angebot und Nachfrage wieder zum tragen komme, und Angebotsbedingungen zu schaffen, die Investitionen wieder rentabel machten. Dies heißt:

- zurückhaltende Lohnpolitik;
- Reduzierung der Staatsquote und Abbau der strukturellen Verschuldung;
- Reduzierung der Soziallasten, Umschichtung von konsumtiven Staatsausgaben auf die Förderung von Produkt- und Verfahrensinnovation;
- Reduzierung der Abgabenlast und "leistungsstärkende" Umstrukturierungen im Steuersystem;
- Abbau von Subventionen;
- Abbau staatlicher Regulierungen, die sich "gegen den Markt" auswirken, statt dessen Einsetzung des Marktmechanismus in den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen.

1. vgl. insb. die periodischen Veröffentlichungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie die verschiedenen Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.

Solcherlei Maßnahmen bewirkten eine Entlastung auf der Kostenseite der Produktion, schafften einen 'stabilen Erwartungshorizont für die Zukunft, der Investitionen wieder lohnend erscheinen lasse' (Friedrich 1983: 185) und führe zudem zu einer Steigerung des Innovationspotentials der Wirtschaft. Produktion und Investitionen würden wieder rentabel, die Investitionsnachfrage und die Zahl der Beschäftigten steige und nicht zuletzt belebe sich über wachsende Einkommen dann auch wieder die Nachfrage.

Wir können uns auf eine detaillierte Auseinandersetzung mit den neoklassischen Ansätzen verzichten und wollen uns statt dessen direkt unserer spezifischen Fragestellung zuwenden: der Begründung dafür, warum auch diese wirtschaftspolitischen Konzeptionen keine Antwort auf die strukturellen ökonomischen Probleme, wie sie in den 70ern hervorbrachten, und demnach auch keinen Ansatzpunkt für die Entwicklung eines neuen politischen Lösungsmusters darstellen können.

Stellen wir die neoklassischen Konzeptionen dem ersten der drei genannten Probleme, mit denen es die keynesianische Globalsteuerung zu tun bekam, gegenüber, nämlich der Vermachtung des Marktes, so ist festzustellen, daß auch der Monetarismus und Angebotspolitik durch dieses Phänomen im Kern getroffen werden, ohne jedoch eine Antwort auf dieses Problem parat zu haben:

Die Portfolio-Theorie, die die Grundlage der monetaristischen Erklärung wirtschaftlicher Entwicklungen und damit die Grundlage für die Empfehlung wirtschafts- und fiskalpolitischer Abstinenz bei mittelfristig verstetigter Geld- und Haushaltspolitik darstellt, ist, wenn sie tatsächlich greifen soll, entscheidend auf Preisflexibilität angewiesen. Die Auswirkungen monetärer De- und Akzelleration hängen direkt vom Ausmaß dieser Preisflexibilität ab. Daraus folgt, daß ebenso die optimale Allokation aller Güter über den freien Markt, die der Monetarismus bei einer "marktgerechten" Geld- und Fiskalpolitik unterstellt, nur stattfinden kann, wenn die Preisentwicklung der einzelnen Vermögensarten auch tatsächlich vom Verhältnis von Angebot und Nachfrage determiniert wird. Eben dies ist jedoch, wie wir oben bereits feststellten, in einer durch zunehmende Unternehmenskonzentration gekennzeichneten bundesdeutschen Wirtschaft nicht mehr der Fall. Wenn der SVR zur Begründung seiner von ihm favorisierten restriktiven Geldpolitik im Jahresgutachten 1974 festhält:

"Die private Wirtschaft ist mit Marktmacht durchsetzt, am Arbeitsmarkt sogar von ihr beherrscht (!) ... Aber es gibt keinen Zweifel, daß die starke Beschleunigung der Inflation in den vergangenen Jahren nicht mit Mangel an Wettbewerb erklärt werden kann, weswegen man in Bezug auf die Stabilisierung auch ehrgeizig sein darf". (SVR 1974 Ziffer 375; zit.n. Manske 1977: 262)

so ist hier somit wohl mehr der Wunsch der Vater des Gedankens, mit einer realistischen Berücksichtigung der Funktionsweise oligopolisierter Wirtschaftsbereiche hat eine solche Einschätzung jedoch recht wenig gemein.

Vielmehr sind die Preise nach unten nur beschränkt flexibel, solange es Unternehmen aufgrund ihrer Marktmacht prinzipiell möglich ist, eine verminderte Nachfrage nicht mit sinkenden Preisen, sondern mit verminderter Produktion bei gleichbleibendem Preisniveau zu beantworten, ohne Preiskonkurrenz befürchten zu müssen.

Hinzu kommt, daß die Großunternehmen geldpolitischen Restriktionen relativ leicht ausweichen können, indem sie sich bei Bedarf über Tochtergesellschaften etc. direkt im Ausland verschulden und so ihren Kassenbedarf stillen können. (vgl. Schui 1977: 368) Die Voraussetzung monetaristischer Wirtschaftspolitik, daß nämlich der Staat überhaupt die Macht hat, den Geldumlauf zu determinieren, ist damit jedoch nicht mehr voll gegeben.

Wie den Monetarismus trifft die Vermachtung des bundesdeutschen Marktes auch die angebotsorientierte Logik substantiell:

Wenn sie eine Vorlauffunktion des Angebots in der Marktdynamik konstatiert und in ihren Therapievorschlgen dementsprechend in erster Linie die Verbesserung der Preis-Kostenrelationen auf der Angebotsseite ins Auge faßt und demgegenüber die Absatzerwartungen der Unternehmen als vernachlssigenswerte Größe betrachten, da diese – wenn überhaupt – die Investitionsentscheidung erst in zweiter Linie beeinflussen, so greift diese Logik des Sayschen Theorems ebenfalls nur im Fall atomistischer Konkurrenz – und zwar dann, wenn sich die Gütermärkte im Gleichgewicht bewegen.

"Denn nur unter diesen beiden Bedingungen können die Unternehmer erwarten, zum herrschenden Marktpreis jede gewünschte Menge absetzen zu können. Sinken dann ihre Kosten, steigt für sie in der Regel der optimale Einsatz an Produktionsfaktoren, das heißt, sie fragen nicht nur mehr Arbeitskräfte nach, sondern müssen auchverstrkt investieren. Unter den heute herrschenden Bedingungen monopolistischer Konkurrenz wissen die Unternehmer jedoch, daß sie nicht jede beliebige Menge bei bestimmten Preisen verkaufen können. Produktions- und Investitionsentscheidungen werden deshalb vor allem aufgrund von Berechnungen über die zu erwartende Nachfrage getroffen." (Müller G. 1985: 257; vgl. auch Hahn 1984)

Orientieren sich die Unternehmen bei ihren Investitions- und Produktionsentscheidungen jedoch an der Nachfrage und ist diese nicht in ausreichendem Maße gegeben, hat eine Verbesserung der Preis-Kosten-Relation lediglich eine Verbesserung der Gewinnmargen der Unternehmen zur Folge, nicht jedoch den erhofften sich selbst tragenden Aufschwung.

Die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik schafft somit durch die Drosselung der staatlichen und den Abbau der privaten Konsumnachfrage zwangsläufig eine binnenwirtschaftliche Nachfrageme und wird zur Aufrechterhaltung des Binnenwachstums in sehr viel direkterer Form als der Keynesianismus vom Export abhängig.

In der Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt via Kostensenkung, Preisstabilisierung und Förderung der Produkt- und Verfahrensinnovation ist denn auch der reale wirtschaftlich expansive Effekt der Angebotspolitik zu sehen. Stellte der Export für die keynesianische Globalsteuerung eine restriktive Größe dar, wird er für die neoklassische Wirtschaftspolitik zur Bedingung.

Zu einem "sich selbst tragenden Aufschwung" ist dies jedoch aus zweierlei Gründen ein höchst unsicherer Weg:

Anders als noch in den 50er und 60er Jahren können die Unternehmen zum einen nicht mehr von stabilen Wechselkursen ausgehen. Allein auf den Export zu setzen wird damit zum unsicheren Geschäft, das kaum die nötige Sicherheit für die verstärkte Investitionstätigkeit und jenen kräftigen Ausbau des Produktionspotentials bietet, den sich die Angebotspolitik verspricht, und der nötig wäre, um auch auf dem Arbeitsmarkt deutliche Spuren zu hinterlassen. (vgl. Müller G. 1985: 261 f.)

Zum anderen muß eine solche Politik des "außenwirtschaftlichen Alleingangs" zwangsläufig Störungen auf dem Weltmarkt hervorrufen: Es ist die Frage, wie lange andere Länder die Exportüberschüsse eines Konkurrenten hinzunehmen bereit sind und überhaupt aufnehmen können. Bauen zudem weitere Länder ihre Binnenmarktnachfrage ab, um ihr Wachstum über den Export zu suchen, so muß dies auf Dauer unweigerlich zu Handelskonflikten und Protektionismus führen. (vgl. Hanesch 1983: 24 f.)

In dieser Situation meldet sich selbst ein Helmut Schmidt (1985) warnend zu Wort:

"... unter den großen Industrienationen ist unsere Abhängigkeit (von der Weltwirtschaft; U.S.) die größte. (...) (Es) bedarf in Bonn einer finanzpolitischen Kurskorrektur. Sie muß keineswegs drastisch sein. Aber sie muß im Effekt unsere außenwirtschaftliche Überschüsse halbieren. Sonst ginge es uns demnächst so, wie es

heute Japan geht: wir können leicht zum Buhmann Nummer eins der Weltwirtschaft werden. Aber in Japan ist die Arbeitslosigkeit nur halb so hoch wie bei uns ..."

Auch das dritte von uns aufgezeigte Problem – die Installation eines "neuen Akkumulationstyps" läßt die neoklassischen Ansätze ins Leere laufen:

Für sie ist Arbeitslosigkeit in erster Linie eine Folge eines zu hohen Reallohniveaus, sei es, daß es über eine marktungerechte Belastung der Angebotsseite (so der angebotsorientierte Ansatz) oder schlicht als unverhältnismäßiger Preis für die Arbeitskraft interpretiert wird, der aufgrund einer (gewerkschaftlichen) Vermachtung des Arbeitsmarktes nicht den Gesetzen von Angebot und Nachfrage folge.

Folgerichtig wird lohnpolitische Zurückhaltung bzw. eine Senkung des Lohnniveaus bis zu einem marktangemessenen Preis gefordert, der für den Unternehmer den Kauf von Arbeitskräften, eine vermehrte Produktion und die Ausdehnung seines Produktionspotentials wieder rentabel erscheinen läßt. Erst wenn die Produktion wieder angelaufen sei, und vermehrt Arbeitskräfte nachgefragt würden, könne der Preis der Arbeitskraft wieder steigen, dürfe dabei jedoch ein bestimmtes verteilungspolitisches Niveau nicht überschreiten, sondern müsse die jeweilige Kostenstruktur der Produktion (Kapitalkosten, Produktivität, terms of trade) in den tarifpolitischen Forderungen als Grenzwerte miteinbeziehen.¹

Die Installation des "Neuen Akkumulationstyps" in den 70er Jahren wirft für ein solches Modell jedoch unlösbare Probleme in zweifacher Hinsicht auf:

Nach monetaristischer Logik steht die Arbeitskraft in Preiskonkurrenz zu neuen technologischen Möglichkeiten halb- oder vollautomatisierter Produktion. Nach dem Prinzip der optimalen Vermögensstruktur wird der Unternehmer seine Produktion so gestalten, daß sie möglichst rentabel ist, und je nach Preisverhältnis Substitutionen von Arbeit durch Kapital vornehmen. Die einzig marktgerechte Antwort seitens der Arbeitskraft kann in diesem Fall nur in der Forderung eines je geringeren Preises bestehen; und zwar nicht lediglich im Verhältnis zu den Investitionskosten für den Unternehmer, sondern unter Hinzuziehung der Verzinsung und Amortisierung dieses Kapitals während der erwartbaren Laufzeit.

Wir stellten jedoch bereits fest, daß die neuen, in den 70er Jahren einziehenden Produktionsformen sowohl arbeits- wie aber auch kapitalsparend sind. Der Preis der Arbeit hat somit, relativ gesehen, immer stärker zu fallen, um diesen Substitutionsprozeß zu stoppen. Bei vergleichbarer Reallohnposition und Rentabilitätsrate herrschte in den späten 60er Jahren Vollbeschäftigung und Ende der 70er Jahre aber hohe Arbeitslosigkeit.

Die Zahlen in Anhang 8 zum Reallohnverzicht machen deutlich, daß die angebotsorientierte Verzichtspolitik ähnlich wie die keynesianische Nachfragepolitik eine Eigendynamik gewinnt: Wie auf der einen Seite immer höhere Dosen des deficit-spending nötig werden und ohne Berücksichtigung der marktstrukturellen Probleme ein Scheitern dieser Technik damit begründet wird, daß die jeweiligen konjunkturpolitischen Maßnahmen noch zu

1. Hier ist besonders auf das vom SVR bereits im Jahresgutachten 1964 vorgeschlagene Konzept der "kostenniveau-neutralen Lohnpolitik" zur Stabilisierung des volkswirtschaftlichen Preisniveaus zu verweisen. Es sieht vor, daß die Löhne jeweils nur in dem Maße ansteigen, wie sie keinen Druck auf die Produktionskosten ausüben. D.h. daß bei konstanten durchschnittlichen Kapitalkosten und unveränderten terms of trade sich die prozentuale Lohnerhöhung nur im Rahmen des prozentualen Produktivitätszuwachses bewegen darf. Steigen jedoch Kapitalkosten, oder verschlechtern sich die terms of trade, so müssen die Lohnerhöhungen jedoch sogar unter dem Produktivitätszuwachs bleiben, um den durch die ersten beiden Größen entstehenden Kostendruck zu kompensieren.

zaghaft angesetzt gewesen seine, so organisiert sich der Verzicht selbst den Nachweis, daß im Zweifelsfalle eben noch nicht genug verzichtet wurde. (vgl. Goldberg 1978a)

Die Möglichkeit der arbeits- und kapitalsparenden Substitution läßt eine permanente Lohnreduktion notwendig erscheinen. Es stellt sich nicht nur die Frage, wieweit die soziale Stabilität damit strapaziert werden kann, Fest steht auch – beim Ökonomischen verbleibend –, daß ein solcher Prozeß die binnenwirtschaftliche Konsumnachfrage noch weiter beeinträchtigen muß, um in jenen Teufelskreis von binnenwirtschaftlicher Nachfrageelücke und wachsender Arbeitslosigkeit hineinführen, den wir bereits im Zusammenhang mit der Installation des neuen Akkumulationstyps beschrieben.

2.2. Die strukturalistische Erweiterung der Politökonomie und die Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln als neues politstrategisches Paradigma

Kommen wir somit zu der Feststellung, daß der Staat unter gesellschaftstheoretisch-funktionalen Gesichtspunkten vor einer "Nichts-Geht-Mehr"-Situation steht, so sind an dieser Stelle einige staatstheoretische Prämissen, die bisher unausgesprochen mitschwangen, zu konkretisieren und insbesondere zum Verhältnis Staat und Ökonomie im Spätkapitalismus einige Präzisierungen vorzunehmen.

Wir konstatieren im Spätkapitalismus ein verändertes Verhältnis von Staat und Gesellschaft, das sich mit Hirsch wie folgt umschreiben läßt:

"Die veränderte Stellung der Staatsbürokratien in den spätkapitalistischen Industriegesellschaften ist also vor allem dadurch charakterisiert, daß sie nicht mehr nur von Fall zu Fall und unter dem Druck wechselnder Interessengruppierungen in die Wirtschafts- und Sozialprozesse eingreifen, sondern immer mehr in die Position zentraler gesellschaftlicher Planungs- und Steuerungsinstanzen einrücken, deren fortlaufende Aktivität zur grundlegenden Voraussetzung für das Funktionieren des Kapitalverwertungsprozesses geworden ist." (1973: 55 f.)

Mit seiner Wirtschafts-, Infrastruktur-, Sozial-, Bildungs-, Forschungspolitik etc. nimmt der Staat somit die Interessen eines abstrakten Gesamtkapitals wahr, die, da nicht direkt über die Profitlogik erfüllbar, in keinem Einzelkapital repräsentiert werden. Ja mehr noch: für das bornierte Interesse der Einzelkapitale muß die Zunahme solch "unproduktiver" Aktivitäten, die immer auch einen Abzug von Verwertungsmasse darstellen, als gegen ihre Interessen gerichtet erscheinen. (vgl. Offe 1972: 33)

Um seinen Aufgaben nachzukommen, ist der Staat somit zum Aufbau einer "Gegenmacht" gezwungen, mittels derer er die Interessen des abstrakten Gesamtkapitals allererst gegen die Interessen der Einzelkapitale durchzusetzen vermag. In der Geschichte zeigt sich diese Entwicklung beginnend beim liberalen Rechtsstaat bis hin zum demokratischen Sozialstaat, durch die der Staat die zur Wahrnehmung seiner gesellschaftlich-reproduktiven Funktionen notwendige "relative Autonomie" erhält.

Für uns interessant sind insbesondere zwei Konsequenzen, die sich daraus ergeben:

Der Staat produziert in dem Maße, in dem er seine Leistungen und Aufgabenbereiche ausdehnt und eine solche Gegenmacht gegen einzelne Kapitalinteressen entwickelt, neue Abhängigkeiten und Folgeprobleme – mögen sie aus demokratischen Organisationsregeln der staatlichen Verfaßtheit oder aus sozialstaatlichen Imperativen resultieren. Als demokratischer Sozialstaat behängt er sich, gemessen an den direkten Notwendigkeiten für den Akkumulationsprozeß, mit legitimatorischem und materialem "Ballast" und löst damit zugleich eine Eigendynamik aus, die sein Handeln nicht mehr in jedem Fall direkt aus

den Notwendigkeiten des Akkumulationsprozesses heraus erklärbar macht. (vgl. Offe 1972)

Die spätkapitalistische Verfaßtheit des Staates als "zentrale Regulativinstanz des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses" (Hirsch 1973: 56) bewirkt zudem, daß die Widersprüchlichkeit des kapitalistischen Produktionsprozesses nicht mehr allein in konkreten Klassenkonflikten ihren Ausdruck findet, sondern sich mehr und mehr in den staatlichen Raum selbst hineinverlagert: Das kapitalistische Reproduktionsrisiko wird direkt zu einem Problem der Effektivität und Funktionalität von Politiken. Von ihnen – von Wirtschafts-, Infrastruktur und Sozialpolitik – hängt es entscheidend ab, ob es gelingt, die selbstnegatorischen Folgeprobleme kapitalistischer Produktion zumindest temporär einzudämmen und so die Grenzen des Systems hinauszuschieben. (vgl. Offe 1972b: 11 ff.)

Daraus folgt, daß staatliches Handeln nicht in jedem Fall auf die Kräfteverhältnisse von Klassen rekurrierbar ist. Aus der immer engeren Verstrickung des spätkapitalistischen Staates in den "Ballast" demokratischer Verfahrensweisen und sozialstaatlicher Ansprüche entwickelt sich für ihn ein eigenes Balanceproblem zwischen den verschiedenen Ansprüchen, das es jeweils unter den Bedingungen einer kapitalistischen Gesellschaftsformation zu lösen gilt. (vgl. Lenhardt/Offe 1977)

Wenn wir den kapitalistischen Grundwiderspruch zwischen vergesellschafteter Produktion und privater Aneignung als Motor der Entwicklung der staatlichen Verfaßtheit und seines Handelns konstatieren, kann dies somit nicht mehr in einer Weise geschehen, die diesen Grundwiderspruch allein in der Polarität zwischen Lohnarbeitern und Kapital festmacht, im jeweiligen Stand des Klassenkampfes also, auf den der Staat dann reagiere. (so etwa Hirsch 1976) Eine solch "orthodoxe" Betrachtungsweise kann der besonderen und zentralen Stellung des spätkapitalistischen Staates im Verwertungsprozeß und dem komplexen und komplizierten Verhältnis von Staat und Ökonomie nur noch über Umwege gerecht werden.

Es scheint daher nicht nur theoretisch legitim, sondern auch forschungsstrategisch angemessener, den Grundwiderspruch kapitalistischer Gesellschaften über einen "strukturalistischen" Zugriff (vgl. Godelier 1970) zu interpretieren: nicht als Konflikt zwischen gesellschaftlichen Gruppen – sie sind vielmehr lediglich eine historische Manifestation dieses Widerspruchs –, sondern als ein

"Mißverhältnis (...), das zwischen der unbewußten (intentionsfreien, bloß faktischen) Ausdehnung von Interdependenzbeziehungen im Vergesellschaftungsprozeß einerseits und dem Ausbleiben bewußter Organisation und Planung dieses Prozesses, die von der Intransparenz privatisierter Investitionsstrategien und Aneignungsverhältnisse (d.h. Produktionsverhältnisse) strukturell blockiert werden, andererseits besteht",

d.h.

"als ein Problem der 'funktionellen Vereinbarkeit' von verschiedenen Strukturen- und nicht primär als der Konflikt zwischen Gruppen oder selbst Klassen." (Offe 1972b: 11 f.)

Erst diese strukturorientierte Wahrnehmungsweise vermag den Zusammenhang von Ökonomie, Politik und Gesamtsystem direkt, ohne den dogmatischen Umweg über den empirisch manifestierten Klassenkonflikt, zu begreifen.

Sie ermöglicht es, die Widersprüchlichkeit kapitalistischer Systeme theoretisch so einzufangen, wie sie sich heute darstellt: als ein Problem von Möglichkeiten und Limitierungen kapitalistischer Politiken, die als "adaptive Strukturbildungen" den Versuch zum Ausdruck bringen, die selbstnegatorischen Tendenzen des Systems zu entschärfen.

Wollen wir daher staatliches Handeln nicht ausschließlich aus historisch erreichten Klassenpositionen ableiten und das Interesse des Staates nicht ausschließlich in der "Vermeidung bestimmter Formen des Klassenkonflikts" (Hirsch 1976: 28) sehen, so bleibt jedoch die Frage, wo denn der analytische Hebel anzusetzen ist, um die Reaktion des Staates auf die neue Nichts-Geht-Mehr-Situation, um das Scheitern der sozialdemokratischen Reformpolitik und insb. der JHRR zu begreifen:

Was wir als sozialstaatlichen und demokratischen Ballast bezeichneten, und was wir als staatliche Eigendynamik konstatierten, muß begrifflich handhabbar gemacht werden, um es zum Zwecke der Analyse nutzen zu können.

Offe (1975) führt hierzu den Begriff der "Organisationsmittel" als einen Schlüsselterminus der Analyse staatlichen Handelns ein, wonach sich der bisher behandelte spätkapitalistische Problemzusammenhang wie folgt darstellt:

Die Reaktion des Staates auf die selbstnegatorischen Tendenzen und Friktionen des kapitalistischen Akkumulationsprozesses sind als eine zunehmende Produktion von staatlichen Organisationsmitteln zu ihrer Entschärfung zu begreifen.

Als sich stets wiederholende und aufgrund des selbstdestruktiven und anarchischen Charakters des Akkumulationsprozesses notwendige Anstrengung des kapitalistischen Staates, die selbstnegatorischen Tendenzen des Verwertungsprozesses zu entschärfen, hat dieser in Komplementarität zur Durchkapitalisierung der Gesellschaft ein hochkomplexes System an staatlich sanktionierten Organisationsmitteln (Gesetze, Maßnahmen, Haushalte, Gerichtsurteile, Einsätze der Staatsgewalt) geschaffen, hat sich damit in eine legitimatorisch "allzuständige" Rolle gerückt und sich eine hochdifferenzierte Verfaßtheit gegeben.

So "(gibt) es im gesellschaftlichen Verkehr der Individuen nahezu niemals Ereignisse ..., die nicht in der Form staatlich gesetzter Regelungen ablaufen. Der Staat entwickelt und unterhält zusagen die Gleisanlagen des gesellschaftlichen Verkehrs." (Offe 1975: 10)

Sprachen wir davon, daß sich die Widersprüche der kapitalistischen Produktionsweise in den staatlichen Raum selbst verlagert haben, so heißt dies nun im übertragenen Sinne, daß der anarchische und selbstdestruktive Charakter des kapitalistischen Akkumulationsprozesses das jeweils bestehende System an Organisationsmitteln immer wieder aufs Neue als ein nicht hinreichendes erscheinen läßt. Mehr noch: Die Folgeprobleme des Akkumulationsprozesses stellen eine stete Destruierung der Konsistenz des Systems an Organisationsmitteln dar und lassen es zu einem widersprüchlichen werden. Der Staat ist zu Reorganisationsleistungen gezwungen, welche jedoch ihr Korsett finden in seiner kapitalistischen Verfaßtheit: als Garant der privaten Dispositionsfreiheit des Unternehmers, als Steuerstaat, dessen Handlungsspielraum sich materiell aus dem Wachstum des freien Marktes ergibt, als Interventionsstaat, der die für den Akkumulationsprozeß notwendigen Zusatzleistungen zu erbringen hat, aber auch als demokratischer Staat, dessen Regierung periodisch Bestätigung erfahren muß, und als Sozialstaat, der bestimmten sozialpolitischen Ansprüchen seiner Bevölkerung nachkommen muß, will er sich nicht mit bedrohlichen Legitimationsproblemen konfrontiert sehen.

Steht bspw. im bundesrepublikanischen Staat den Verwertungsbedürfnissen des Kapitals ein differenziertes System staatlich garantierter sozialer Leistungen gegenüber, so wird der Staat gerade aufgrund dieser Garantien, welche ihrerseits einen wichtigen Faktor zur Erfüllung der strukturellen Reproduktionsprobleme des kapitalistischen Staates und damit für den Fortgang des Akkumulationsprozesses darstellen, um so anfälliger für wirtschaftliche Einbrüche. Diese bescheren ihm auf der einen Seite Steuerausfälle, auf der anderen Seite lassen sie die Inanspruchnahme der sozialen Leistungen steigen: Die Konsistenz der Organisationsmittel (Sozialrecht, Steuerrecht) zeigt sich gestört. Die Widersprüchlichkeit dieses Systems bricht hervor. Der Staat ist gezwungen, Maßnahmen zu ergreifen, die seine Abhängigkeit als Steuerstaat vom Akkumulationsprozeß und seine Verpflichtungen

als Sozialstaat wieder in Einklang bringen und so das System der Organisationsmittel reorganisieren.

In seinen Versuchen, dieses zu tun, stößt er dabei auf ein hochkomplexes System immer neuer möglicher Inkonsistenzen: So verbieten es ihm jene Organisationsmittel, die die Freiheit der Unternehmerentscheidung garantieren, direkt auf die Investitionsentscheidungen der Kapitale Einfluß zu nehmen. Auch ist es ihm auf Grund seiner Konkurrenzdemokratischen Verfaßtheit nicht ohne weiteres möglich, sozialstaatliche Ansprüche abzuwerfen, ohne in Legitimationsprobleme zu geraten. Das Problem einfach bestehen zu lassen, ist ihm zudem aufgrund haushaltspolitischer Folgeprobleme, welche dann wieder auf den Akkumulationsprozeß selbst zurückschlagen, nicht möglich.

"Hier deutet sich eine offenkundige Paradoxie an. Die Größe und Differenziertheit des Bestandes an Organisationsmitteln vergrößert die Sensibilität des Staates für neue Probleme; aber dieser Bestand ist historisch nur in Reaktion auf zugrunde liegende Konsistenzgefährdungen zustande gekommen, nämlich als Sequenz von strategischen Versuchen, Diskrepanzen in der Struktur der formalen Regeln zu beseitigen, durch die hindurch der Staat das gesellschaftliche Leben regelt." (Offe 1975: 163)

Entscheidend dabei ist, daß umgekehrt auch nur solche Folgeprobleme des Akkumulationsprozesses zu einem staatlichen Problem werden und staatliches Handeln hervorrufen, die in der antizipierten oder manifesten Destruktion der Konsistenz des Organisationsmittelsystems ihr Abbild finden:

Wirtschaftliche Einbrüche, Arbeitslosigkeit, gesundheitspolitische Probleme, Umweltprobleme etc. stellen für den Staat keinen Anlaß zum Handeln dar, solange nicht die Konsistenz des staatlichen Systems an Organisationsmitteln selbst auf die eine oder andere Weise eine Störung erfährt, d.h. die Konsistenz des kapitalistische Staates selbst bedroht wird.

Es gilt somit zwischen der Dynamik und der materialen Verursachung von Politiken zu unterscheiden.

Liegt für Offe die Begründung staatlichen Handelns auch weiterhin in der Widersprüchlichkeit des kapitalistischen Produktionsprozesses insofern, als sie die Konsistenz des staatlichen Systems an Organisationsmitteln stets aufs Neue destruiert, so macht er die Dynamik staatlichen Handelns, "die treibende Kraft der Veränderung der politischen und legalen Organisationsmittel des Staates" (1975: 17) in einem "Interesse des Staates an sich selbst" (a.a.O.: 13) fest:

"Mit dem 'Interesse des Staates an sich selbst' ist hier das Interesse gemeint, überhaupt ein System von Organisationsmitteln des gesellschaftlichen Lebens zu finden und zu erhalten, das widerspruchsfrei und bestandsfähig ist. Der Inhalt staatlicher Tätigkeit erschöpft sich in der Verfolgung dieses Interesses des Staates (als eines immer schon vorhandenen Bestandes an Organisationsformen und -mitteln) an sich selbst, an der eigenen Widerspruchsfreiheit und Bestandsfähigkeit."

Schließen wir uns dieser These an, so ist funktionales staatliches Handeln im Sinne der Gewährleistung einer identischen Systemreproduktion, so wie wir es oben beschrieben, ist beim Vorliegen von vier Momenten gegeben:

- Bei den verschiedenen Problemen, welche sich als Inkonsistenzen des Organisationsmittelsystems abbilden, nimmt der Staat jeweils eine Reorganisation vor, die die Konsi-

stenz der Organisationsmittel überhaupt wieder herstellt, also dem staatlichen Interesse an sich selbst genüge tut;

- dabei darf er jedoch keine systemtragenden Organisationsmittel selbst – wie etwa die ausschließliche Bindung des Tausch- und Vertragsverkehrs von Rechtssubjekten an deren private Dispositionsfreiheit – zur Disposition stellen;
- Damit dieses Handeln jedoch tatsächlich eine funktionale Korrespondenz zu den Problemen der Systemreproduktion aufweist, müssen – und hier liegt der für uns entscheidende Punkt – reproduktionsgefährdende Probleme überhaupt Inkonsistenzen im staatlichen System an Organisationsmittel hervorrufen,
- und dürfen weiterhin keine Lösung erfahren, die darin besteht, über den Abwurf entsprechender Organisationsmittel Inkonsistenzen schlicht "wegzudefinieren" und gesellschaftlichen Problemen den "Schirm" zu nehmen, auf dem sie sich abbilden können.

Entscheidend für unseren Zusammenhang ist dabei, daß die Funktionalität staatlichen Handelns mit Blick auf diese "black box" staatlicher Dynamik nicht mehr als etwas quasi-selbstverständliches behandelt werden kann. Statt dessen ergeben sich theoretisch Möglichkeiten des Bruchs zwischen der verfolgten staatlichen Strategie zur Erhaltung der Konsistenz der Organisationsmittel einerseits und der Anbindung dieser Strategie an die funktionalen Imperative der Systemreproduktion andererseits.

Es besteht durchaus die paradoxe Möglichkeit, daß der Staat bei gegebener historischer Manifestation der Widersprüchlichkeit des Akkumulationsprozesses dazu gezwungen wird, im Interesse an der Konsistenz der Organisationsmittel, d.h. im Interesse an sich selbst von seinen Aufgaben als Interessenvertreter eines fiktiven Gesamtkapitals im oben beschriebenen Sinne abzurücken.

Und diese Möglichkeit des Abwurfs von Organisationsmitteln¹ zur Wiederherstellung ihrer Konsistenz ist jederzeit reizvoll, entlastet sich der Staat dadurch doch – mag diese Entlastung in der Umdefinition des Vollbeschäftigungszieles, der Reduzierung sozialstaatlicher Anspruchsgrundlagen, dem Kappen pluralistisch-demokratischer Organisationsregeln, der Abschaffung oder eigeninteressierten Instrumentalisierung von Diagnose- und Prognoseapparaten oder ganz allgemein im schrittweisen Aushöhlen von Verfassungsrechten ihren Ausdruck finden.

Die Kehrseite einer solchen Strategie ist jedoch ebenso deutlich: der Staat läuft bei diesem Rückzug auf seine "ureigensten" Probleme Gefahr, die Anbindung an die materialen Probleme der Systemreproduktion zu verlieren. Es treten politische Pathologien auf, die unter funktionalen Gesichtspunkten nicht mehr erklärbar sind. Staatliches Handeln wird funktionslos im Sinne unseres Funktionsbegriffs.

Die Situation Mitte der 70er Jahre, die durch ein Scheitern integrativer Politik und der Unmöglichkeit einer funktionalen staatlichen Antwort auf der entscheidenden wirtschaftspolitischen Seite gekennzeichnet war, bietet ein solches Zurückziehen des Staates jedoch als eine durchaus logische Konsequenz an.

Wieweit dies in einer historischen Situation tatsächlich gelingt, hängt immer davon ab, wieweit eine solche Politik verwirklicht werden kann, ohne dadurch neue Inkonsistenzen

1. Der Terminus "Politik des Abwurfs von Organisationsmittel" als Bezeichnung eines politstrategischen Paradigmas ist im eigentlichen Sinne unkorrekt, da der Staat von dort, wo er einmal war, nicht zurück kann und dementsprechend keine organisationsmittelfreien Räume hinterläßt. Es handelt sich genau genommen um eine Ersetzung und Umfunktionalisierung bestimmter destruktionsanfälliger Organisationsmittel. Doch wollen wir im folgenden der Einfachheit halber bei diesem Terminus des "Abwurfs" bleiben.

zu erzeugen. Diese können zum einen dadurch entstehen, daß durch ein Kappen direkt akkumulationsnotwendiger Aufgaben der zentrale Produktionsprozeß selbst getroffen wird und neue Folgeprobleme aufwirft; sie können sich zum anderen auf der legitimatorischen Seite abbilden als selbst produzierte Inkonsistenzen hinsichtlich der konkurrenzdemokratischen Verfaßtheit des Staates; sprich: die Akklamation des Wählers bleibt aus. Es hängt also mit anderen Worten entscheidend vom Widerstand gegen eine solche "Problemlösung" ab; von einem Widerstand, der seinerseits ein genügend großes Destruktionspotential hinsichtlich der Konsistenz der Organisationsmittel androhen kann.

Im anderen Fall wird es dem Staat eben durch den Abwurf an Organisationsmitteln bzw. der rein eigeninteressierten Instrumentalisierung vorhandener Organisationsmittel möglich, sich gegen Destruktionsakte, hervorgerufen durch die Folgeprobleme kapitalistischer Akkumulation, zu immunisieren – gemäß der Logik, daß die Anfälligkeit des Organisationsmittelsystems für Inkonsistenzen im Verhältnis zu dessen Komplexität, Differenziertheit und Spezialisierung steht.

Der Staat tut dies, indem er sich als planender Interventionsstaat zurücknimmt, Verantwortlichkeiten und Ansprüche kappt und staatliche Probleme in den nichtstaatlichen Raum zurückverweist, sie privatisiert.

Die Voraussetzung, daß dies nur soweit möglich ist, wie dadurch keine neuen Inkonsistenzen entstehen, läßt dabei bereits den logischen Schluß zu, daß dieser Abwurf nicht unsystematisch und global geschehen kann, sondern eine gewisse "Planmäßigkeit" aufweisen und vor allem von legitimatorischen Akten begleitet sein muß.

Der Staat wird dort ansetzen müssen, wo sachlich und sozial die geringsten Destruktionspotentiale vorhanden sind: er wird material dort den Abwurf vornehmen müssen, wo die dadurch provozierten Funktionsstörungen am geringsten sind, und wird dabei nach Möglichkeit lediglich jene Gruppen treffen, die ohnehin mit nur geringer gesellschaftlicher Macht ausgestattet sind.

Wir können dies in Anlehnung an ein gesellschaftliches "Sektorenmodell" Claus Offes (1973: 204 ff.) präzisieren:

Darin unterscheidet er einen monopolistischen Sektor (M), einen Wettbewerbssektor (W), einen öffentlichen Sektor (P) und einen Sektor residualer Arbeitskraft (R).

Die Auflistung stellt dabei eine Rangreihe nach dem Kriterium dar, wie stark die einzelnen Bereiche von der zentralen tauschförmigen Verkehrsform durchdrungen sind.

So vermittelt im monopolistischen Sektor das Tauschverhältnis vergleichsweise ungebrochen die gesellschaftlichen Beziehungen. Dies bezieht sich sowohl auf die Form der Verwertung wie auch auf die Stellung der Arbeitskraft zum Arbeitgeber.

Demgegenüber zeigt sich im Wettbewerbssektor – d.h. in erster Linie in der mittelständischen Wirtschaft – die Dominanz des Tauschprinzips bereits weit deutlicher gebrochen: Zum einen stehen die mittelständischen Unternehmen in einem Unterordnungsverhältnis zu den Großunternehmen. Ohne mit ihnen konkurrieren zu können, bleibt ihnen lediglich, sich ihnen als Zulieferer und Verteiler zuzuordnen. Zum anderen sind sie in ihrer Existenz entschieden von politisch-administrativen Schutzgarantien und Subventionen abhängig, womit sie jedoch einen marktexternen, außerhalb des Tauschverhältnisses liegenden Weg der Existenzsicherung – nämlich über hoheitliche Organisationsprinzipien – beschreiten.

Keine direkte Rolle spielt die tauschförmige Verkehrsform als dominantes Organisationsprinzip im öffentlichen Sektor. Weder werden die durch den öffentlichen Sektor produzierten Güter und Leistungen über den Markt organisiert, noch leiten sich die Zahlungen

an die in diesem Sektor Beschäftigten direkt aus den Marktpreisen ab, sondern werden über Haushaltspläne, also hoheitlich über politische Entscheidungen festgesetzt. Nichtsdestotrotz steht dieser Sektor jedoch in einem "positiven Subordinationsverhältnis" zur tauschförmigen Verkehrsform, was meint, daß er, auch ohne selbst tauschförmig organisiert zu sein, positiv Beiträge leistet und Voraussetzungen schafft "für das Funktionieren des dominanten Organisationsprinzips und dem von ihm bestimmten Bereich der, der Ökonomie" (Offe 1973: 201).

Anders der Sektor der residualen Arbeitskraft: Auch er unterliegt in seinen Leistungen wie seiner inneren Organisation hoheitlichen Verkehrsformen. Doch kann dessen Verhältnis zur dominanten Organisationsform lediglich als formales Subordinationsverhältnis umschrieben werden. Die in diesem Bereich Tätigen wie die durch diesen Bereich unterstützten Gruppen (Arbeitslose, Invaliden, Rentner, Schüler, Studenten, Wehrpflichtige etc.) erfüllen keinerlei für den Verwertungsprozeß direkt notwendigen oder zuträglichen Aufgaben.

Für uns interessant ist, daß ein deutlicher Zusammenhang besteht zwischen der Stärke der tauschförmigen Durchdringung der einzelnen Sektoren (bis hin zur "vollendeten 'De-kommodifizierung'" im Sektor R), dem Maß der funktionalen Bedrohung für das Gesamtsystem bei sektoralen Störungen und dem Organisationsgrad und der Konfliktfähigkeit von Interessen, also der gesellschaftlichen Macht einzelner Interessengruppen:

So hängt die stets identische Reproduktion des Gesamtsystems, wie wir bereits gesehen haben, entscheidend vom Funktionieren (d.h. vom Wachstum, von der Investitionstätigkeit, vom Absatz etc.) der monopolisierten Wirtschaftsbereiche ab. Störungen in diesem Sektor haben zwangsläufig weitreichende Folgen für das Funktionieren des Gesamtsystems (Arbeitslosigkeit, BSP-Einbrüche, Steuerausfälle etc.), während die Bedeutung von Störungen in den Sektoren W und R relativ gering ist.

Damit korrespondierend, nehmen Organisationsgrad und Konfliktfähigkeit von Interessenorganisationen von M nach R stetig ab.

"Die Gewerkschaften in den Großbetrieben - ganz zu schweigen von den Branchenvereinigungen der entsprechenden Großunternehmen - verfügen, bezogen auf ihre potentielle Mitgliedschaft, über einen wesentlich höheren 'Ausschöpfungsgrad', als er am anderen Ende der Skala anzutreffen ist. Das bedeutet, daß sich die Verfügbarkeit von ökonomischen und organisatorischen Ressourcen, von ökonomischer Macht und organisatorischer Gegenmacht, nicht je nach Gruppe wechselseitig kompensiert - wie gelegentlich behauptet wird (z.B. Strachey, Galbraith, Reagan) - sondern - im Rahmen der Organisationsparadigma, die im politischen System kapitalistischer Gesellschaften vorgesehen sind - im positiven wie im negativen kumulieren." (Offe 1973: 208) (vgl. näher zum Organisationsgrad in einzelnen Sektoren Heinze 1981: 42 ff.)

Neben dem Organisationsgrad ist für die politische Macht gesellschaftlicher Interessengruppen jedoch vor allem ihre Konfliktfähigkeit entscheidend:

Um konfliktfähig zu sein, müssen sie hinsichtlich der Konsistenz staatlicher Organisationsmittel über ein gewisses Destruktionspotential verfügen, mittels dessen Aktualisierung der Staat im Interesse an sich selbst zum Handeln gezwungen werden kann.

Die direkteste Form solcher Destruierung besteht dabei in der Verweigerung von Leistung (vgl. Offe 1975b: 147), was darauf hinausläuft, Störungen selbst zu initiieren. Die Konfliktfähigkeit in den einzelnen Sektoren steht damit im direkten Verhältnis zu ihrem funktionalen Stellenwert für das Gesamtsystem.

So ist das größte Destruktionspotential im monopolistischen Sektor zu verorten. Der Entzug von Kapital und Arbeit, wie er kollektiv von Unternehmerverbänden und Gewerkschaften angedroht und ausgeübt werden kann, schlägt über steuerstaatliche und sozial-

staatliche Organisationsmittel direkt in den staatlichen Raum durch, und betrifft in direkter Weise dessen Funktionsfähigkeit.¹

Ganz anders sieht es bereits im mittelständischen Sektor W aus. Der Entzug von Kapital und Arbeit stellt hier in der Regel noch keine direkte Bedrohung des Gesamtsystems dar und schlägt damit nicht direkt im Sinne einer Destruktion der Konsistenz des Organisationsmittelsystems in den politischen Raum durch.

Zwar können einige hochspezialisierte Gruppen (Ärzte, Fluglotsen etc.) einiges an Störpotential in die Waagschale werfen, doch wird dieser Macht in der BRD i.d.R. durch die Rechtsprechung Grenzen gesetzt. (vgl. Heinze 1981: 60)

Mit dem geringsten auf Leistungsverweigerung beruhenden Destruktionspotential sind die Gruppen des Sektors R ausgestattet: Rentner, Studenten, Sozialhilfe- und Arbeitslosengeldbezieher, Strafgefangene etc., die schlicht keine notwendigen Leistungen entziehen können.²

Ebenso ohne originäres Destruktionspotential sind solche Interessen, welche sich gänzlich einer ökonomischen Einordnung entziehen und bspw. durch ethnische Minoritäten, Umweltschutzgruppen etc. vertreten werden.

Wo, wie bei diesen, die Möglichkeit der Leistungsverweigerung nicht gegeben oder mit nur ungenügender Durchschlagskraft versehen ist, kann das Destruktionspotential lediglich noch aus dem Entzug von Wählerstimmen sowie aus der erfolgreichen Androhung und Realisierung "nichtinstitutionalisierter Konflikte" (Offe 1975: 194) geschöpft werden.

Mit dem Terminus des nichtinstitutionalisierten Konflikts sind Durchsetzungs- oder Verweigerungsstrategien gemeint, deren Aktionsformen sich außerhalb des gegebenen legalen Systems von Organisationsmitteln befinden und dabei nicht repressiv geblockt werden können. Ihr Wirkung kann erklärt werden,

"aus einer höchst sensiblen Besorgnis der Politik, daß Teile des gesellschaftlichen Lebenszusammenhangs aus den Bahnen staatlicher Verfaßtheit herausspringen könnten." (Offe 1975: 194)

Je geringer das originäre Destruktionspotential, um so relevanter werden solche Formen der Konfliktaustragung. Die Beispiele reichen von der Studentenrevolte bis zu Blockadeaktionen des Bauernverbandes.

Der Zusammenhang von funktionalem Stellenwert der Sektoren einerseits und Organisations- und Konfliktfähigkeit der dort zu verortenden Interessen andererseits macht deut-

-
1. Dabei sind jedoch Unternehmerverbände und Gewerkschaften keinesfalls gleichstark. Vielmehr entspricht dem ungleich höheren Organisationsgrad und der eindeutigeren Interessenlage auf der Kapitalseite (vgl. Heinze 1981: 46 ff.), daß den Lohnabhängigen zur Durchsetzung ihrer Interessen nur relativ geringe strategische Dispositionsfreiheiten zur Verfügung stehen, da sie einem alternativlosen Verkaufszwang ihrer Arbeitskraft unterliegen (vgl. a.a.O.: 49), während auf der Kapitalseite neben der gesellschaftlich notwendigen Investitionstätigkeit weitere Alternativen wie etwa Anlagegeschäfte u.ä. zur Ertragsmaximierung zur Verfügung stehen.
 2. Zu differenzieren wäre hinsichtlich des Sektors R jedoch, ob die dort einzuordnenden Gruppen sich gänzlich in einem lediglich formalen Subsumptionsverhältnis zur Tauschverkehrsform befinden oder nur zeitweise außerhalb des Leistungsverwertungsprozesses stehen, sich jedoch grundsätzlich in einem positiven, materialen Subordinationsverhältnis zum Markt befinden, wie es im Ausbildungsverhältnis der Fall sein kann, sofern die Ausgebildeten auch tatsächlich auf dem Markt benötigt werden.

lich, daß es sich bei einer Politik des Abwurf von Organisationsmitteln nicht um einen globale Reduzierung von Aufgaben, Ansprüche und Verantwortlichkeiten handeln kann. Im Bemühen, die Folgeprobleme in Form neuer Inkonsistenzen möglichst gering zu halten, muß sich statt dessen zwangsläufig eine Systematik des Abwurfs herauschälen, deren Ergebnis als eine doppelte Diversifizierung verstanden werden kann:

So wird sich der Abwurf auf der materialen Seite von Organisationsmitteln an der Bedeutung der betroffenen Infrastruktur- und Steuerungsleistungen und Subventionen für den zum Verwertungsprozeß orientieren, an der Frage also, ob sie direkte Notwendigkeiten für den Produktionsprozeß oder aber in erster Linie einen Abzug von Verwertungsmasse darstellen und primär legitimierungssichernden Charakter haben. Betroffen werden in erster Linie konsumptive Ausgaben in marktfremden Sektoren sein: so insbesondere im sozialen Sektor, soweit die Leistungen keinen direkten Verwertungszusammenhang aufweisen (wie etwa für Behinderte, Alte, Arbeitslose etc), oder im Bildungsbereich, soweit er lediglich noch die Funktion erfüllt, Personen vom Arbeitsmarkt fernzuhalten, und keine Aufgaben wahrnimmt, deren Nichterfüllung bereits kurz- und mittelfristig Friktionen im Verwertungsprozeß selbst antizipieren läßt.

Diese Systematik findet ihre Entsprechung auf der sozialen Ebene: Der Abwurf wird jene sozialen Gruppen am ehesten treffen, die in einem lediglich formalen oder nur scheinbar positiven Subordinationsverhältnis (s. Bildungsbereich) zum Verwertungsprozeß stehen, also insbesondere des Sektors R, und auf die Gruppen abzielen, die nur geringes Konfliktpotential vorweisen: Schüler, Studenten, Rentner, Sozialhilfeempfänger etc.

Das Resultat ist also kein "sozialer Kahlschlag", sondern vielmehr was Hirsch (1984) unter dem Stichwort "Sozialstaats-Rationalisierung" zusammenfaßt:

"sozial Schwache, Behinderte, Alte, der 'Leistungsgesellschaft' nicht mehr Gewachsene oder sich Verweigernde, Arbeitslose oder in periphere Arbeitsmärkte Abgedrängte auszugrenzen und gleichzeitig für den 'Kern der Leistungsgesellschaft', d.h. die im Weltmarkt-Industrie-Komplex und seinen Anhängseln inclusive dem öffentlichen Dienst Beschäftigten aber den materiellen und gesellschaftlichen Status Quo auf vermindertem Niveau zu garantieren." (: 81)

Es liegt auf der Hand, daß die systemnotwendige rechtliche, monetäre und ideologische Anbindung der ohnehin dekommodifizierten Gruppen damit jedoch gleichzeitig eine empfindliche Lockerung erfährt. Durch ihre weitere Marginalisierung vom marktwirtschaftlich-produktiven Kern wird Nährboden geschaffen für die Ausbreitung, Verfestigung und letztlich Verselbständigung alternativer Organisationsprinzipien – mögen diese in alternativen Wirtschaftsbetrieben mit bewußt politisch-oppositionellem Anspruch, in der Zunahme sog. Schattenwirtschaft, in wachsender Kriminalität oder anders ihren Ausdruck finden.

Solcherlei Verselbständigungen kommen dabei jenen von C. Offe beschriebenen Störeffekten für das Verwertungssystem gleich:

"Auch die Entwicklung der internen Sozialstruktur der kapitalistischen Länder ist durch das Aufkommen von Phänomenen gekennzeichnet, die funktional irrelevant sind, deshalb nicht für das kapitalistische Wachstum nutzbar gemacht werden können und bei denen es – unter dem Gesichtspunkt der Systemstabilisierung – lediglich darauf ankommt, die möglichen Störeffekte, die sie auf das dominante Verwertungssystem ausüben könnten, zu blockieren und auszugrenzen." (1973: 203)

Eine Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln, die im Gegensatz zum integrativen Paradigma staatlicher Steuerung den strategischen Weg einer direkten oder indirekten

Anbindung aller potentiellen Arbeitskräfte an den kapitalistischen Produktionsprozeß und deren Mobilisierung und Verflüssigung verläßt, ist damit zwangsläufig auf die flankierende Zunahme von Elementen der Kontrolle und Repression angewiesen.

Auf der einen Seite haben wir es mit einem nach wie vor hohen Legitimationsbedarf des PAS zu tun, der sich aus der Stellung und dem Charakter des Staates im Spätkapitalismus ergibt, auf der anderen Seite stehen dem Staat keine politisch-funktionalen Lösungsmuster zu einer zumindest temporären Lösung der Reproduktionsprobleme der kapitalistischen Gesellschaft zur Verfügung.

Wo dekommodifizierte Gruppen ideologisch und sachlich in nicht mehr ausreichendem Maße angebunden werden können und sollen, müssen sie, um der Ausbreitung alternativer gesellschaftlicher Funktionslogiken entgegenzuwirken, vermehrt kontrolliert und u.U. repressiver Behandlung unterzogen werden.

Die Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln, die ihrerseits eine Reaktion auf die historische Erscheinungsform der Widersprüchlichkeit des kapitalistischen Verwertungsprozesses ist, ist es dabei selbst, die das Anwachsen eines desintegrativen Potentials bewirkt. Dieses ist zum einen in bedrohlicher Weise gesellschaftlich dysfunktional, zum anderen kann es als politische Konfliktmasse direkt in das PAS zurückschlagen und somit repressive und kontrollierende Reaktionsformen provozieren.

In ihrem gesellschaftspolitischen Output bedeutet die Strategie des Abwurfs ein Zurück zu dem, was wir als traditionelle Sozialpolitik bezeichneten: An die Stelle der Erweiterung des Optionsspielraums des einzelnen treten Statuszuweisung und -flankierung, statt Mobilisierung und Anbindung an den Produktionsprozeß Kompensierung und Kontrolle.

Und auch auf der Ebene des PAS weist die Politik des Abwurfs tendenziell zurück; nämlich auf Elemente der pluralistischen Prozeß- und Verteilungspolitik:

So ergibt es nur solange einen Sinn, politische Transmissionsriemen zu schaffen, welche Inkonsistenzen anzuzeigen vermögen und mögliche oder akute Konflikte deutlich werden lassen, wie auch ein entsprechendes Konfliktverarbeitungspotential, ein gewisser produktiver Optionsspielraum des PAS vorhanden sind. Dieser war jedoch bereits Mitte der 70er Jahre weder wirtschafts-, noch arbeitsmarkt-, noch haushalts- und sozialpolitisch gegeben.

War das integrative Paradigma als eine offensive Form staatlichen Handelns noch auf einen Ausbau des staatlichen Diagnoseapparats, die Einbeziehung unberücksichtigter Interessen über mehr Mitsprache und Demokratisierung sowie den Ausbau interessenunabhängiger wissenschaftlicher Beratung angewiesen, so stellen sich solche Taktiken nun quer zu einer Strategie des Abwurfs, machen sie doch allererst das PAS anfällig für Inkonsistenzen.

Der Stellenwert und der Charakter wissenschaftlicher Beratung müssen sich daher ebenso wandeln, wie auch Mitsprache und Demokratisierung nur noch so lange und auch nur noch in ihrer spezifisch legitimatorischen und sozialintegrativen Funktion geduldet werden können, wie sie keinen neuen Handlungsdruck begründen. Wo jedoch demokratische Strukturen den von der Strategie des Abstoßens betroffenen Gruppen zusätzliches Desorganisationspotential in die Hand geben und damit ihre Konfliktfähigkeit erhöhen, müssen diese Strukturen ebenfalls eliminiert werden.

Bedurfte die integrative Strategie desweiteren eigener Machtbasen und Analysekapazitäten, um der selektiven Wirkungsweise des Verbandesystems begegnen zu können, so ist eine Politik des Abwurfs wieder ganz entschieden auf die entlastende Funktionsweise des Verbandesystems angewiesen, auf seine interessenkanalisierenden Wirkung, seiner PAS-adäquaten Zurichtung von Interessen und seiner zwangsläufigen Unterdrückung von Minderheiteninteressen.

Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei abschließend betont, daß das hier entworfene Modell einer Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln nicht vorschnell mit der kri-

sentheoretischen Ableitung eines gesellschaftlichen Zusammenbruchsszenarios oder eines schleichenden notwendigen Strukturwandels der Gesellschaft befrachtet werden darf.

Wenn wir feststellen, daß die Politik in der Richtung funktionslos wird, so heißt dies erst einmal lediglich, daß der Staat keine paradigmatische Weiterentwicklung seiner Politik betreibt, die in funktionaler Komplementarität zu den Reproduktionsproblemen der kapitalistischen Gesellschaft stattfindet. Zudem wird er den den Abwurf von Organisationsmitteln nur dort betreiben können, wo man ihn läßt, d.h. wo er dadurch keine neuen gefährlichen Inkonsistenzen hervorruft.

Die Zwangsläufigkeit der Systematik des Abwurfs, die sich aus der Vermeidung neuer Inkonsistenzen ergibt, und die auf der systematischen sozialen und sektoralen Verteilung von Desorganisationspotentialen beruht, stellt vielmehr eine Kraft dar, die der Gefahr entgegenwirkt, daß der Staat unter dem neuen politstrategischen Paradigma jegliche funktionale Komplementarität seiner Politik aufgibt, und sich ausschließlich auf die Produktion gänzlich eigeninteressierter, legitimatorischer, kontrollierender und repressiver Akte beschränkt.

Die sehr ungenaue Begrifflichkeit "entgegenwirkt", die zu verwenden wir bei dieser Aussage gezwungen sind, macht jedoch zugleich deutlich, daß damit ebenfalls nicht prognostiziert werden kann, daß mit der strukturellen Systematik des Abwurfs von Organisationsmitteln ein zuverlässiger Stabilisator notwendig in die Struktur der Gesellschaftsformation und in die Organisation des Staates selbst eingebaut ist. Eine solch hyperfunktionalistische Annahme könnte weder logisch noch empirisch hinreichend begründet werden.

Wann der Staat vielmehr mit der Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln eine funktionale und legitimatorische "Schmerzgrenze" überschreitet, und die Stabilität des Systems selbst gefährdet, kann nicht sicher bestimmt werden, zumal eine solche Schmerzgrenze nicht einmal theoretisch exakt zu definieren ist.¹

2.3. Vehikel einer Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln

Wo der Staat Leistungen kappt, muß dies von einem relativ hohen legitimatorischen Aufwand begleitet werden. Es bedarf neuer Vehikel, die das neue Paradigma transportieren, Leitbilder, die die Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln positiv begründen und als problemlösendes Verhalten darzustellen vermögen.

Es gilt, ein "neues" (altes) Staatsverständnis zu formulieren, das dem "allzuständigen" Interventionsstaat entgegengehalten werden kann und das Verhältnis von Bürger und Staat neu definiert.

Vor allem jedoch muß die Diagnose sozialer Probleme in einer Weise gestellt werden, die deren gesellschaftlichen Charakter negiert und sie in den privaten Raum rückverlagert.

1. Zwar könnte gemutmaßt werden, wie eine solche Schmerzgrenze aussehen kann, auf der ökonomischen Seite nämlich als eine krisenhaften Nicht-Erfüllung notwendiger Aufgaben für den Akkumulationsprozeß und den Austausch zwischen Kapital und Arbeit oder auf der legitimatorischen Seite als ein Vertrauens- und Legitimationsentzug der ausgegrenzten Gruppen gegenüber dem gegebenen politischen Regelsystem, der in einen "Angriff" auf die staatliche Monopolstellung einmündet. Um hier jedoch exakte Bestimmungen oder aber gar Prognosen vorzunehmen, müßte eine Vielzahl gesellschaftlicher und insb. wirtschaftlicher Variablen im Zusammenhang analysiert und prognostiziert werden, und selbst dann dürfte im Ergebnis nicht mehr herauskommen als vage Spekulationen, an denen wir uns hier nicht beteiligen wollen.

Sie hat den Staat aus der Verantwortung zu nehmen und nicht-staatliche Behandlungsmethoden zu begründen. (vgl. Thiersch 1983: 366 f.)

Derlei Vehikel werden von konservativer Seite für alle Bereiche und auf allen Ebenen immer schon angeboten und fanden denn auch insbesondere mit der Wirtschaftskrise Mitte der 70er Jahre wieder verstärkt Gehör.

Wir beschrieben für den ökonomischen Sektor bereits die neoklassischen Konzepte des Monetarismus und der Angebotsökonomie. Sie besorgen nicht nur die wirtschaftstheoretische Legitimierung einer wirtschaftspolitischen Zurücknahme des Staates, sondern reichen in ihrer Begründung eines Abwurfs von Organisationsmitteln weit in die Sozialpolitik hinein, wie bereits in ihrer Diagnose wirtschaftlicher Friktionen und ihren dementsprechenden Therapievorschlügen deutlich geworden ist. (Reduzierung der Soziallasten, Umschichtung von konsumtiven Staatsausgaben in die Förderung von Verfahrens- und Produktinnovation)

Insofern sind sie als "Zentraltheorien" zu verstehen, um die sich die neuen Leitbilder einer Politik des Abwurfs gruppieren.

Indem die Neoklassik die Geltung von Marktprinzipien über die Ökonomie hinaus für alle gesellschaftliche Bereiche behauptet, stellt sie sich als geschlossenes ideologisches System dar, das Anspruch auf Regulierung der unterschiedlichsten gesellschaftlichen Ebenen erhebt.

Der Ausgangspunkt liegt dort, wo sich die portfolio-Theorie nicht lediglich auf die Erklärung von Anpassungsprozessen der Vermögensstruktur von Unternehmen beschränkt, sondern in einer weiteren Definition des Portofeuille ebenso "menschliche Vermögenswerte" sowie

"alle 'Güter', die angestrebte Situationen oder Ziele darstellen, oder grundsätzlich all das, was jemand subjektiv zu haben wünscht", einschließt. "Konsequenterweise gehören hierzu Prestige, Macht, Freunde, Respekt usw." (Schui 1985a: 641 f.)

Dementsprechend sollen mit der geforderten Wiederherstellung angemessener ökonomischer Rahmenbedingungen nicht nur staatliche Entscheidungen der Preistheorie unterworfen werden: Jedes einzelne Mitglied der Gesellschaft wird als Vermögensverwalter verstanden, dessen privater Entscheidungsfreiheit und Verantwortung es obliegt, wie er mit diesem Vermögen verfährt und es zu optimieren sucht:

"Man ist willens, etwas Nahrung für mehr Muße oder Freundschaft oder Prestige oder Kunst zu opfern. Ein wenig Freundschaft oder Prestige oder Liebe wird entsprechend aufgegeben für etwas mehr Wohlstand oder künstlerische Bildung". (Alchian/Allen 1969: 21; zit.n. Schui 1975a: 643)

Vertreten wird ein Prinzip des Non-Tuismus, nach dem ein jeder grundsätzlich selbst verantwortlich ist für sein Schicksal, sprich seiner Vermögensstruktur:

"Dies ist das Prinzip des Non-Tuismus: als Anwalt der anderen Seite braucht sich niemand zu fühlen. Non-Tuismus bewirkt, daß im Marktgeschehen nicht falsche Preissignale gesetzt werden." (Giersch 1983: 8)

Prinzipien des Wettbewerbs, der Leistung, der Kosten-Nutzen-Maximierung usw. haben alle Bereiche zu dominieren:

"Denn die jüngsten Arbeiten der Wirtschaftstheorie – und speziell die über die Analyse institutioneller Phänomene – versetzen uns heute in die Lage zu zeigen, daß die liberale Anschauung nicht auf dem simplen Glauben an eine 'unsichtbare Hand' beruht, sondern sich auf eine analytische und wissenschaftliche Methode stützt, die beweist, daß die ökonomischen Gesetze sowohl für die Güterproduktion als auch für die gesamten materiellen und immateriellen Aktivitäten und Produktionen gültig sind." (Lepage 1980: 231 f.; zit.n. Schröder 1984: 289)

Wie im wirtschaftlichen habe der Staat somit auch im sozialen Sektor seine Aktivitäten zugunsten ökonomischer Rationalität auf ein Minimum zu beschränken. Wie seine Interventionen für den Markt eine Störung darstellten, so sei ebenso für den sozialen Bereich fraglich,

"wie weit das (soziale; U.S.) Netz gespannt sein kann, ohne daß es die Aktiven behindert und von den anderen als Hängematte mißbraucht wird." (Giersch 1983: 12)¹

Grundsätzlich sei Hilfe ohnehin im privaten Bereich besser untergebracht:

"Wer durch Mißgeschick oder eigenes Versagen ins Unglück geraten ist, verdient unsere Hilfe. Auch hier entwickeln sich spontan Formen der Solidarität in der Familie, der Nachbarschaft und der (!) kirchlichen und karitativen Gemeinschaften. Die freiwilligen Helfer sind dann auch bemüht darum, daß der Empfänger wieder Mut und Kraft schöpft, statt im Vertrauen auf Hilfe zusammenzusacken oder im vermeintlichen Recht auf Hilfsempfang von fremder Hilfe abhängig zu werden wie von einer Droge. Bei der Hilfe von Mensch zu Mensch läßt sich die Gefahr des Abhängigmachens begrenzen, etwa durch ein aufmunterndes Wort und vielleicht schon durch eine Geste. Wir können damit das vermeiden, was wir als Samariter-Dilemma kennen. Aber wenn der Staat in der Großgesellschaft das Mitmenschliche usurpiert, braucht er behördliche Kontrollen. Hilfsbereitschaft wird ersetzt durch Abgabezwang, das Einüben der Pflicht zur Mitmenschlichkeit in kleinen Gemeinschaften entfällt, und der Dank wird verdrängt durch Anspruchsdenken und maßlose Forderungen." (a.a.O.: 11 f.)

Dem entgegenstehend, habe sich der Staat zu einer "sozialen Massenversorgungsapparatur" (Dießenbacher/Marzahn 1981: 121) entwickelt, die den Menschen entmündige und ihn eine überzogene Anspruchs- und Versorgungsmentalität entwickeln lasse (vgl. Knehmelt/Leddin 1974: 57). Leistungsunwille, Scheu vor Bewährung, Versagensangst und ein Mangel an Wagemut seien die Folgen. (vgl. Thoma 1979: 109)

Die Betreuung der Schwachen schlage in eine Herrschaft der Betreuer um. Es müsse daher durch gezielte Entstaatlichung der Leistungswille und die Eigenverantwortlichkeit des Menschen wieder belebt und individuelle (marktwirtschaftlich organisierte) Handlungsfreiräume geschaffen werden. Nur so sei jedem einzelnen die Chance der freien und individuellen Entfaltung gemäß seinen Möglichkeiten gegeben.

1. So sind auch nach Otto Wiesheu als Vorsitzender der Jungen Union Bayern 1 Millionen Arbeitslose

"nicht nur ein Zeichen des Arbeitsmangels, sie sind zu einem Drittel auch ein Zeichen des Arbeitsunwillens. ... Es stellt sich die Frage, ob nicht das Netz der sozialen Sicherheit inzwischen zu einer Hängematte für die Faulen geworden ist." (FR v. 28.6.1977; zit.n. Goldberg 1978: 500)

Privatisierung heißt denn auch die Zauberformel, die sowohl eine "Rückgabe" von ökonomischen und sozialen Aufgaben an den privaten Sektor als auch die Übernahme marktwirtschaftlicher Prinzipien in den staatlichen Raum impliziert. (Gesundheitswesen, Schule, etc.; vgl. Gelhausen/Spitzner 1980) Subsidiarität, Selbstverwaltung und Selbsthilfe seien die Standards, an denen sich staatliche Wohlfahrt stärker zu orientieren habe. (vgl. CDU 1975: 27 f.)

Eine derart in sich geschlossene Konzeption, die, von einer neoklassischen Wirtschaftspolitik ausgehend, an durchaus populistischen Kritikpunkten des Wohlfahrtsstaats ansetzt (Mißbrauch sozialstaatlicher Leistungen, Verselbständigung sozial-professioneller Eigeninteressen, Bürokratiekritik) und zudem gespickt ist mit positiv besetzten Stereotypen wie Eigenverantwortlichkeit, Kreativität, Freiheit etc. vermag in jeder Hinsicht Vehikelfunktion für eine Politik des Abwurfs zu übernehmen. Sie begründet ein neues Staatsbild, indem sie gerade im Interventionsstaat die Ursache für vielerlei Probleme festmacht, sie negiert den gesellschaftlichen Charakter sozialer Probleme, indem sie sie individualisiert und auf die Eigenverantwortung des einzelnen setzt, privatisiert die Therapie dieser Probleme, verfährt dabei mit relativ schlichten und "volksnahen" Erklärungsmustern und besorgt nicht zuletzt dem leistungsorientierten Kernbereich Sündenböcke für soziale Friktionen, nämlich die Betroffenen selbst.

Dieser ökonomistischen Rationalität ordnen sich in der einen oder anderen Form eine ganze Reihe von Analysen, Konzepten und Programmen für unterschiedliche politische Bereiche zu, von der Wirtschafts-, über Sozial- und Bildungspolitik bis hin zur Verkehrspolitik (vgl. Gelhausen/ Spitzner 1980).

Sie findet sich ebenso in Fachgutachten des SVR zur wirtschaftlichen Entwicklung und des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (1976) wie in den Forderungen der Interessenverbände der Wirtschaft (vgl. BDA 1974) wieder. Ihre parlamentarische Vertretung erhält sie schließlich über die Unionsparteien (vgl. CDU 1975; 1975a; 1979; 1979a; zusammenfassend: Greven 1980).

3. Die historische Wende zum neuen Paradigma

3.1. Die Politik der SPD-FDP-Koalition ab Mitte der 70er Jahre und die Wende zur Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln

Wenn beteuert wird:

"(...) das Gerede vom Profit, das immer ein bisschen abschätzig ist, haben sie von mir nie gehört (...)",

wenn erklärt wird,

"daß die Erträge unserer Unternehmen heute notwendig sind, um den Unternehmen die Investitionen morgen ermöglichen zu helfen, und daß erst die Investitionen morgen die Sicherung der Arbeitsplätze morgen und der Masseneinkommen für übermorgen bedeuten (...)"

und wenn korrigiert wird:

"Wir könnten jeden Gedanken an die Marktwirtschaft vergessen, wenn wir weiterhin den Irrtum zuließen, Konjunkturen würden im Schoß der Bundesregierung ausgeheckt",

dann sind dies keine "Wende-Zitate" aus dem Munde eines Bundeskanzlers Kohl oder eines Wirtschaftsministers Bangemann, sondern die Rückzugsversuche des damaligen Bundeskanzlers Helmut Schmidt aus gescheiterten Positionen in der schwierigen politischen Situation Mitte der 70er Jahre. (zit.n. Sörgel 1977: 377; Günnemann 1977: 327; Pfaffenberger 1976a: 108)

Nur konsequent und in Einklang mit unseren theoretischen Überlegungen ist der Weg, den die SPD in der Krise einschlug. In Anbetracht einer ineffizienten Nachfragepolitik, der genannten Strukturprobleme der deutschen Wirtschaft und der Finanzkrise des Staates war der immanente gesellschafts- und wirtschaftspolitische Kurswechsel nur logisch und konsequent.

Zwar kann nicht von einem Durchschlagen neoklassischer Konzeptionen gesprochen werden, doch von einer Abkehr vom integrativen Paradigma. Wirtschaftspolitisch bot die Bundesregierung seit Mitte der 70er Jahre ein Oszillieren zwischen Nachfrage- und Angebotspolitik und auch gesellschaftspolitisch markiert sie eine strategische Zuwendung zu einer Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln mit allen oben beschriebenen Implikationen und Konsequenzen.

Ungeachtet der Lage auf dem Arbeitsmarkt bleibt die Wirtschaftspolitik an der Preisstabilität orientiert. Statt Konjunkturanfurbelung über die Staatsnachfrageseite hieß der neue Weg nun Entlastung des Marktes: durch Abbau der Staatsverschuldung, restriktive Ausgabenpolitik und – soweit beeinflussbar – zurückhaltender Lohnpolitik der Gewerkschaften; daneben steuerliche Erleichterungen für Unternehmen und nur mit Abstrichen auch für die Konsumenten. Gesetzt wurde wieder verstärkt auf die Kräfte des Marktes.

In Akzeptanz der gegebenen ökonomischen und Verteilungsstrukturen wurde dementsprechend eine betont exportorientierte Wirtschaftspolitik betrieben: Es sollten Produktionsbedingungen vielmehr binnenpolitische Konflikte und Inkonsistenzen hervorgerufen hätte, liegt auf der Hand. So macht Hans Apel bereits im Herbst 1974 gar keinen Hehl daraus:

Daß eine solche Strategie keinen Raum mehr ließ für eine expansive Reform- und Sozialpolitik, an ihr festzuhalten in Anbetracht der korrigierten wirtschafts- und finanzpolitischen Prämissen vielmehr binnenpolitische Konflikte und Inkonsistenzen hervorgerufen hätte, liegt auf der Hand. So macht Hans Apel bereits im Herbst 1974 gar keinen Hehl daraus:

"In der Finanzpolitik ist die Phase des immer Mehr, des immer Besser und des immer Größer für absehbare Zeit vorbei, der Haushalt 1976 wird eher noch knapper ausfallen müssen als das Budget von 1975. Über Jahre wird es keine Reformen mehr geben können." (zit.n. Assall 1976: 85)

Die Kehrseite mußte in einer Neudefinition staatlicher Verantwortung und dementsprechender Ansprüche an den Staat bestehen. Es galt den "Wildwuchs" in der Sozialpolitik zu beschneiden, auch wenn sich die SPD legitimatorisch dabei sehr schwer tat – widersprach diese Politik doch den von ihr bisher favorisierten Zielen, und konnte sie doch nicht ohne weiteres auf die Vehikel einer Politik des Abwurfs, wie sie von der Opposition vorgetragen wurden, zurückgreifen.

Trotz gegenteiliger rhetorischer Beteuerungen sprachen jedoch Fakten das Wort, die sich von heutiger CDU-Politik nicht wesentlich unterschieden.

Ohne die Entwicklung im einzelnen nachzeichnen zu wollen, seien ihre Merkmale genannt:

In der Sozialpolitik begann mit der Verabschiedung des Haushaltsstrukturgesetzes (s. A 5) eine Phase des gezielten und differenzierten Sozialstaatsabbaus, der insbesondere Randständige traf, den Kernbereich jedoch relativ ungeschoren davonkommen ließ. Spar-konzepte in den Bereichen Gesundheit, Renten und Arbeitsförderung bildeten die Fortsetzung und führten schließlich zum Schluß- und Höhepunkt unter SPD-Regierungsverant-wortung: der "Operation '82" (s. A 9).

Ohne die Steuerquote zu erhöhen oder die öffentliche Verschuldung ausdehnen zu wollen, war die Bundesregierung angesichts wachsender sozialer Transferzahlungen auf solche Maßnahmen angewiesen und zeigte sich dabei als ein Sparer, der mit dem Haushaltsstrukturgesetz und der Operation '82 an Einsparungen im sozialen Netz der späteren "Wenderegierung" kaum nachstand:

Allein durch das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 sollten zusammen mit den Kürzungen in den Haushaltsansätzen für 1976 bis 1978 im Zeitraum zwischen 1976 und 1979 67,3 Mrd. DM eingespart werden. Im Bereich Arbeit und Soziales sollten die Einsparungen über 24 Mrd. DM betragen. (s. A 5)

Die Sparbeschlüsse vom Herbst 1981 (Operation '82) sahen allein für 1982 Einsparungen in Höhe von 15 Mrd. DM vor, für den Zeitraum 1982 bis 1985 69 Mrd. DM (ohne Ände-rungen durch den Bundesrat).

Der Bereich Arbeit und Soziales wurde wiederum mit über 24 Mrd. beschnitten.

Dem standen Subventionen und Entlastungen der Wirtschaft gegenüber, die spätestens ab 1977 nach Berechnungen des IFO (1981) eine feste Tendenz ablesen lassen:

"die Subventionen für die gewerbliche Wirtschaft nehmen zu, während der Teil, der zweifelsfrei den Arbeitnehmern zufließt, gekürzt wird." (Schröder 1984: 283)

Allein im Rahmen der Operation '82 sollten den Einsparungen im sozialen Netz Entla-stungen der Wirtschaft von 20 Mrd. DM zwischen 1982 und 1985 gegenüberstehen.

Die Steuerquote blieb zwar zwischen 1960 und 1980 relativ konstant, weist jedoch in ihrer Zusammensetzung in die gleiche Richtung (vgl. Schröder 1984: 221 ff.; 235 ff.): Während sich seit Ende der 60er Jahre die Abgabenlast für die unteren und mittleren Einkommen aufgrund der Steuerprogression in Verbindung mit inflationären Aufblähungen und nicht zuletzt aufgrund steigender Sozialversicherungsbeiträge erhöhte, ist eine rela-tive steuerliche Entlastung bei den Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zu verzeichnen. Konnten die Gewerkschaften die Bruttolohnquote ausdehnen, wie in den Jahren 1969 bis 1974, kommt es zu deutlich kompensierenden staatlichen Umverteilungen. Lediglich in den Jahren 1978/79 wird dieser Trend unterbrochen. (s. A 10)

Hinsichtlich der Steuerarten korreliert seit 1974/75 ein steigender Lohnsteueranteil mit einem sinkenden Kapitalsteueranteil. Seit 1977/78 ist insbesondere ein wachsendes Ge-wicht der Umsatzsteuer zu verzeichnen, die aufgrund ihrer zwangsläufig höheren Kon-sumquote insbesondere die Bezieher kleinerer Einkommen trifft. (vgl. Schröder 1984: 221 ff.)

Die durch die SPD eingeleiteten Steuerreformen, die laut Aussagen der Regierung die Erhöhung der Massenkaukraft und nicht zuletzt Verteilungskorrekturen im Sinne eines sozialen Ausgleichs implizieren sollten¹, zeigten sich gerade einmal als eine Kompensie-rung der inflationär aufgeblähten Steuerprogression. Die Umverteilungswirkung wies jedoch eine absolute Bevorteilung der höheren und z.T. eine relative der mittleren Ein-

1. Steuerreform 1975; Steueränderungsgesetz 1977; Gesetz zur Steuerentlastung und Investitionsförderung 1977; Maßnahmen zur Stärkung der Nachfrage und zur Verbesserung des Wirtschaftswachstums 1978; Steuerentlastungsgesetz 1981

kommensgruppen auf, so daß Schröder (1984: 213) zu den Steuerprogrammen der Jahre 1977 und 1978 zu Recht bemerken kann:

"Sowohl unter beschäftigungspolitischen (relativ geringer Effekt) als unter verteilungspolitischen Aspekten (relative Bevorzugung höherer Einkommensgruppen) läßt sich den Programmen keine spezifisch ökonomische oder eine an sozialer 'Gerechtigkeit' orientierte Logik abgewinnen. Es scheint als ob ideologische Komponenten (Leistungsgesellschaft, Anreiz f. Höherverdienende, Legitimationserfordernisse gegenüber gesellschaftlichen Führungsgruppen etc.) vorrangig Bedeutung haben."

Ebenso zeigt die Entwicklung der Staatsquote ein anderes Bild als noch im LZP vorgesehen. Zwar steigt sie von 28,9% in 1969 auf 33% in 1981 (vgl. SVR 1981), doch ist der wesentliche Grund für diesen Anstieg in der Zunahme der Sozialversicherungsleistungen, insbesondere der Übertragungen an die BA zu suchen. Es geht also um die Kompensierung von Krisenlasten (bei gleichzeitigem sozialen Rückzug), nicht jedoch um aktive Sozialpolitik. (vgl. Schröder 1984: 230 ff.)

Mit dem "Zukunftsinvestitionsprogramm" (ZIP) von 1977 wurde der letzte Versuch unternommen, über die Erhöhung der Staatsnachfrage das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen und dabei arbeitsmarktpolitische Effekte zu erzielen. Am grundsätzlichen politischen Kurs änderte dieses mit 16 Mrd. DM verabschiedete und später auf 20 Mrd. DM aufgestockte (51% trug der Bund) Programm jedoch nichts.

Die Bundesregierung folgte mit dem ZIP den Empfehlungen des SVR, der im Jahresgutachten 1976 feststellt:

"Der Mangel an Investitionen und Arbeitsplätzen läßt es nicht zu, daß der Staat einfache Ausgaben kürzt, wo er kann, und dabei womöglich gerade jene Ausgaben beschneidet, die komplementär zu privaten Investitionen sind, die wichtige Vorleistungen für private Investitionen anregen ... Auf diese aber kommt es gerade an." (zit.n. Eilsbach 1977: 742)

Gefördert werden die Bereiche Verkehr, Wasserwirtschaft, Stadtsanierung, Energiewirtschaft und Berufsbildung (mit 4%!); Infrastrukturvorhaben jedoch, die relativ hohe konsumtive Folgekosten nach sich ziehen (Altenheime, Schulen, Schwimmbäder, Kindergärten etc.) finden keinen Platz in dem Programm. (vgl. a.a.O.: 423).

"Konsolidierung qualitativ" (SVR 1976) war das Vehikel, das die weitere Haushaltspolitik bis zur Operation '82 tragen sollte: eine Konsolidierung, die zur Entlastung der Kapitalmärkte beiträgt und haushaltspolitisch Raum schafft für steuerliche Entlastungen und Investitionsanreize für die Unternehmen. Im Sinne der exportorientierten Wirtschaftspolitik sollte sie der Modernisierung der Volkswirtschaft dienen, um über eine verbesserte Weltmarktposition schließlich das Wachstum zu beleben.

Matthöfer (1981) bringt diese Politik des Abwurfs bei differenzierter Förderung, die auf wirtschaftspolitisch aktive und problemlösende Gestaltung verzichtet und statt dessen die eigeninteressierte reaktive Anpassung des PAS an die strukturellen Probleme des BRD-Marktes betreibt, in seinem Kommentar zur Operation '82 auf den Punkt:

"Bei den Beschlüssen zum Haushalt 1982 ging es nicht nur darum, durch den Abbau konsumtiver Dauerlasten die Nettokreditaufnahme zu verringern und den Kapitalmarkt zu entlasten. Der Haushalt soll durch seine Struktur einen Beitrag dazu leisten, die notwendigen Strukturanpassungen in der deutschen Volkswirtschaft zu vollziehen. Deshalb wurden Subventionen und Steuererleichterungen dort gekürzt, wo von ihnen keine Investitions-, wachstums- und arbeitsplatzfördernde Wirkung ausging-

gen. Demgegenüber wurden diejenigen Bereiche verschont oder sogar ausgeweitet, die geeignet erscheinen, die Wirtschaftstätigkeit anzuregen und neue Beschäftigungschancen zu erschließen. ... Das Steuersystem wurde durch eine Verbesserung der Abschreibungsbedingungen stärker auf die Förderung der Investitionen und Innovationen ausgerichtet. Trotz der deutlichen Verringerung der Nettokreditaufnahme gelang es, für solche Zukunftsweisenden Aufgaben Raum zu schaffen". (zit.n. Esser/Fach 1983: 434)

Das Ausgabenvolumen des ZIP kann damit nicht über den allgemeinen wirtschafts- und sozialpolitischen Kurswechsel hinwegtäuschen. Hans Matthöfer selbst macht deutlich, daß es nicht darum geht, über staatliche Nachfrage Konjunkturen anzukurbeln, sondern die Angebotsbedingungen über steuerliche Entlastungen und Subventionierungen zu verbessern, sich gleichzeitig konsumtiver Lasten, d.h. insbesondere sozialer Ansprüche zu entledigen und ansonsten auf die Kräfte des Marktes zu vertrauen. Der Staat befindet sich sozial- wie wirtschaftspolitisch auf dem Rückzug, wobei dieser Rückzug über die Bedienung der Kapitale und der gleichzeitigen Beschneidung marginaler gesellschaftlicher Gruppen ein in jeder Hinsicht opportunistischer und der Logik der Strategie des Abwurfs von Organisationsmitteln folgender ist. Nicht mehr der Aufbau eigener Machtbasen für eine strukturverändernde Politik ist angesagt, sondern die Negierung von Zielen und Ansprüchen, die mit den strukturellen wirtschaftlichen Problemen konfligieren.

Evident wird dieser Abwurf von Ansprüchen zur Vermeidung von Inkonsistenzen bereits in der Entwicklung der Quantifizierungen zum STGW (vgl. Eisbach 1977: 727 f.):

- Definierte der Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung von 1969 außenwirtschaftliches Gleichgewicht über einen Anteil von ca. 1,5 % der Handelsbilanz am BSP, so strebte die Bundesregierung 1975 bereits 3 - 3,4 % an und projektierte für 1976 2,5 %, um sodann in eine offensive Exportpolitik zu verfallen.
- Verstand der Jahresbericht 1969 unter Preisniveaustabilität noch eine Preissteigerungsrate von nicht mehr als 1 %, und legte er dieses Ziel mittelfristig bis 1973 fest, unterließ es die Bundesregierung im Folgenden, solcherlei Definitionen vorzunehmen, sondern äußerte sich nur noch dazu, was für erreichbar gehalten werde. So wird im Jahreswirtschaftsbericht von 1974 ein Anstieg der Verbraucherpreise von 8 bis 9 % bereits als Erfolg bewertet.
- Unter Vollbeschäftigung wurde im Jahreswirtschaftsbericht eine Arbeitslosenquote von nicht mehr als 0,8 % verstanden. 1974 waren es bereits 2 %, 1975 3 % und 1976 4,5 % im Jahresdurchschnitt.

Wir brauchen an dieser Stelle nicht das Scheitern der "Inneren Reformen" vom Rentenwesen über die Bildungspolitik bis hin zur Mitbestimmung etc. im einzelnen darstellen. Dokumentationen zum Scheitern des Programms der Inneren Reformen liegen ebenso vor (vgl. Haupt/Pauly 1977; Günnemann 1977; Hengsbach 1984; Schmollinger/Müller 1980; Fülberth 1982) wie zum Scheitern der Vorhaben hinsichtlich einer integrativen Binnenrationalisierung des PAS, also vor allem der anspruchsvollen Planungssysteme (vgl. Grottian 1974).

Wir wollen uns statt dessen exemplarisch auf die Darstellung der Arbeitsmarktpolitik in der Krise beschränken. Sie kann als beispielhaft für die Wende der SPD vom integrativen Paradigma hin zu einer Politik des Abstoßens in allen Konsequenzen angesehen werden:

So stellte das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 eine einschneidende Anpassung der Arbeitsmarktpolitik an das integrative Paradigma dar:

"Der Schwerpunkt sollte nicht mehr darin liegen, bei ungünstiger Arbeitsmarktentwicklung nachträglich korrigierend einzugreifen und vor allem durch Lohn-

ersatzleistungen die individuellen Risiken und Folgen der Arbeitslosigkeit aufzufangen, sondern in einer aktiven, präventiven Steuerung des Arbeitsmarktes, um solche Fehlentwicklungen zu vermeiden." (Hanesch 1983: 26)

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung wurde dabei gemäß der sozialdemokratischen Prämisse eines verstetigten Wirtschaftswachstums von einem ebenso stetig wachsenden Arbeitskräftebedarf ausgegangen, womit das AFG im Grunde für Vollbeschäftigung konzipiert war und dementsprechend den Schwerpunkt auf umfassende Qualifizierung und Mobilisierung von Arbeitskräften legte.

Das wirtschaftspolitische Dilemma Mitte der 70er Jahre, angesichts der strukturell begründeten Krisenerscheinungen entweder das politische Instrumentarium in einer Weise zu "vervollkommen", die einen Eingriff in die Unternehmensautonomie bedeutet hätte, oder aber den politischen Rückzug anzutreten, stellt sich in ähnlicher Form auch auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik:

Angesichts eines Ausbleibens der Nachfrage an Arbeitskräften, hätte eine aktive Arbeitsmarktpolitik auch in Richtung Nachfrageseite orientiert sein müssen. Indem die Maßnahmen statt dessen ganz auf der Angebotsseite verblieben, folgte sie jedoch der allgemeinen polit-strategischen Entwicklung und fügte sich in die Strategie des Abwurfs von Organisationsmitteln ein.

Mit der auftretenden Massenarbeitslosigkeit Mitte der 70er Jahre schwenkt die Arbeitsmarktpolitik um von der aktiven Behandlung des Balanceproblems von Kapital und Arbeit zur lediglichen Verwaltung von Arbeitslosigkeit mit den Merkmalen der einseitigen Ausrichtung an den Bedürfnissen der Nachfrageseite, der Strukturierung und Ausgrenzung von Arbeitslosen und der monetären und legitimatorischen Entlastung des staatlichen Apparates selbst.

Dies gilt sowohl für die sog. operativen Ausgaben des AFG (Kurzarbeitergeld, Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung, ABM, Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme) als auch für die Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe). (s. A 11/12)

Insgesamt ist zwar aus A 11 eine nicht unbeträchtliche Ausweitung der operativen Ausgaben zu ersehen, doch zeigt sie spezifische Ausprägungen:

- Die berufliche Förderung, ursprünglich wichtigstes Instrument einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, verliert angesichts fehlender Nachfrage an Arbeitskräften zwangsläufig an Bedeutung und erfährt bereits mit dem Inkrafttreten des Haushaltsstrukturgesetzes 1976 erhebliche Mittelbeschnidungen. Erst mit der Erhöhung des Unterhaltsgeldes im Rahmen der 5. Novelle des AFG ist wieder ein leichter Anstieg zu beobachten.

Stellte die berufliche Förderung ursprünglich ein funktional adäquates arbeitsmarktpolitisches Instrument integrativen Charakters dar, so läßt sich nicht nur ihre quantitative Beschnidung, sondern gemäß der veränderten Situation auch eine spezifische Umfunktionalisierung im Sinne des neuen Paradigmas feststellen: Unter dem Deckmantel der Weiterbildung werden Arbeitskräfte lediglich vom Arbeitsmarkt ferngehalten und in "Quasi-Bildungsveranstaltungen" (Hanesch 1983: 26) nur noch scheinbar positiv dem Verwertungsprozeß subordiniert, wofür insbesondere die sog. Übungsfirmen ein sinnbildliches Beispiel geben. Es handelt sich um eine Art sozial abgefedert und verdeckter Ausgrenzung.

Auffällig ist der relativ zunehmende Anteil der Einarbeitungszuschüsse innerhalb des Aufgabenbereichs der individuellen Förderung. Es handelt sich dabei um eine Subventionierung der Lohnkosten bis zu 80 %, wenn der Arbeitgeber qualifikationsbedingt schwer vermittelbare Arbeitskräfte einstellt oder auf Entlassung verzichtet. Der Effekt

liegt in einer direkte Externalisierung von Lohnkosten und damit in der Verbesserung der Angebotsbedingungen für den Unternehmer.

- Auch der Anteil des Kurzarbeitergeldes geht ab 1976, konjunkturell bedingt, zurück. Doch kann diese Leistung bei anhaltender Massenarbeitslosigkeit ohnehin nicht zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik gezählt werden. Statt dessen bekommt sie mehr und mehr den Charakter der reinen Lohnersatzleistung. (vgl. Schröder 1984: 259)
- Zugenommen haben die Mittel für ABM, zur beruflichen Rehabilitation und zur Förderung der Arbeitsaufnahme, darunter insbesondere die Eingliederungshilfen. Bei letzteren handelt es sich ebenfalls um eine Externalisierung von Lohnkosten. Wie bei den Einarbeitungszuschüssen werden auch hier bis zu 80 % der Lohnkosten für sog. Problemgruppen des Arbeitsmarktes vom Staat getragen.

"Allerdings muß ein großer Teil der Geförderten Einkommenseinbußen und Verschlechterung der Arbeitsbedingungen hinnehmen. Innerhalb der Arbeitsverwaltung wie bei den Beschäftigten wird der Teilnehmerkreis und seine Arbeitslosigkeit als (so wörtlich) 'sozialpathologisches Problem' definiert und diskriminiert." (Hanesch 1983: 27)

Umstritten wie die Einarbeitungszuschüsse sind die ABM. Zwar stellen sie für den Einzelnen eine zusätzliche Qualifizierung dar, doch muß angesichts der Tatsache, daß sie ebenso wie die Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungshilfen keine neuen Arbeitsplätze schaffen, ihre primäre Funktion in der befristeten Entlastung des Arbeitsmarktes gesehen werden. Zudem lassen sie einen hohen Mitnahmeeffekt, insbesondere bei den Kommunen, vermuten. (vgl. Schröder 1984: 259)

Unter dem Posten "Rehabilitation" werden Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung behinderter Arbeitskräfte finanziert. Seit Mitte der 70er Jahre nimmt dieser Anteil stetig zu, wobei auch hier der Verdacht eines Funktionswandels von der Problembearbeitung zur Problemverwaltung mit ausschließender Wirkung für die Betroffenen naheliegt. Denn

"auffallend viele geförderte Teilnehmer sind unter 25 Jahren, bzw. werden wegen 'Lernbehinderungen' in die Maßnahmen vermittelt. Da diese Förderkurse häufig bereits im Anschluß an die Schulentlassung ansetzen, liegt der Verdacht nahe, daß hier auch Jugendliche, deren Einstieg ins Berufsleben arbeitsmarktbedingt nicht gelingt, zu 'Behinderten' umdefiniert und stigmatisiert werden." (Hanesch 1983: 26)

Insgesamt lassen sich aus der Entwicklung der anteilmäßigen Struktur der operativen Ausgaben des AFG und der Umfunktionalisierung der Maßnahmen vier Tendenzen herauslesen:

- Die Anwendung des AFG tendiert von der aktiven und präventiven Problembearbeitung zur Problemverwaltung. Maßnahmen dienen nicht mehr so sehr der Mobilisierung und Integration der Arbeitskräfte, sondern der zeitlichen Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt in Anknüpfung an traditionell dem Verwertungsprozeß positiv subordinierten Rollenmustern. Ein relativ stärkeres Gewicht erhalten die "Warteschleifen" im Beschäftigungssystem.
- Wie in der Wirtschafts- und Finanzpolitik gewinnen jene Instrumente an Bedeutung, die Anreizfunktion via Kostenentlastung für den Unternehmer haben. Die neoklassische Variante von Arbeitsmarktpolitik gewinnt an Einfluß.

- Die Maßnahmen sind für den Einzelnen zunehmend mit z.T. direkten Statuszuweisungen und massiven Statusverlusten verbunden – so bei den Eingliederungshilfen, den Einarbeitungszuschüssen und den Rehabilitationsleistungen. Nicht Statusöffnung, sondern –zuteilung, Ausgrenzung und Marginalisierung sind die Folge dieser Strategie für die Betroffenen.
- Es erhalten jene Maßnahmen ein relativ stärkeres Gewicht, die eine individuelle Verursachung der Arbeitslosigkeit als Ausgangspunkt implizieren.

Ordnet sich die arbeitsmarktpolitische Entwicklung damit bereits über ihre operativen Ausgaben deutlich einer Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln zu, so folgen dieser Bewegung ebenso die Veränderungen in den Bestimmungen zum Anspruch von Lohnersatzleistungen. Sie zeigen

- eine personale Ausgrenzung bestimmter Gruppen aus der Arbeitslosenversicherung und damit eine Entlastung des PAS auf Bundesebene,
- eine rigidere Anpassung der Arbeitskräfte an die Bedürfnisse der Kapitaleseite
- sowie eine tendenzielle Individualisierung des Problems Arbeitslosigkeit.

Dominierend war dabei insbesondere die Diskussion um die Zumutbarkeit einer angebotenen Arbeit sowie die restriktiven Neuformulierungen von Anspruchsgrundlagen. (s. A 12)

So war die Reduktion der Leistungen für die berufliche Bildung durch das Haushaltsstrukturgesetz 1975 nicht nur vom Wegfall der Arbeitslosenhilfe für Berufsanfänger sondern auch bereits von einer Verschärfung der Zumutbarkeitsregel begleitet. (s. A 5)

In der 4. Novelle zum AFG v. Oktober 1977 findet dieser restriktive Weg seine Fortsetzung in der Rücknahme des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe für Berufsanfänger auf das Niveau der zuvor gezahlten Ausbildungsvergütung, der Anrechnung der Sperrzeiten wegen unbegründeter Arbeitsaufgabe oder Ablehnung einer Arbeit auf die Dauer des Arbeitslosengeldbezuges sowie der jährlichen Überprüfung des Anspruchs auf Arbeitslosenhilfe.

Mit der 5. Novelle zum AFG tritt eine weitere Verschärfung der Zumutbarkeitsregel in Kraft, wonach nach einem zeitlich gestaffelten Stufensystem dem Arbeitslosen bei einer bestimmten Dauer seiner Arbeitslosigkeit unabhängig von der eigentlichen Ausbildung jeweils Arbeiten unterhalb seiner Qualifikationsstufe bis zu Hilfsarbeiten hin zugemutet werden können. Ebenfalls wird ein möglicherweise erforderlicher Wechsel des Wohnortes nach einem Jahr Arbeitslosigkeit für zumutbar gehalten.

Das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz von 1981 bringt schließlich eine nochmalige Verschärfung des Zumutbarkeitsbegriffs und wird flankiert durch weitere kostenentlastende Beschlüsse: so etwa die strengeren Voraussetzungen zur Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld (Verringerung der Bemessungsgrundlage, Verlängerung der Anwartschaft), die Verlängerung der Sperrzeiten und die Einschränkung bzw. Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe.

Auch hier sind die Tendenzen eindeutig:

- Trotz verschiedener expansiver Momente – wie etwa diverse Sonderprogramme – wird über die Novellierungen des AFG ein Leistungsabbau betrieben, der ohnehin schon marginalisierte Gruppen der Gesellschaft am härtesten trifft und zu ihrer weiteren Ausgrenzung beiträgt.
- Über die Verschärfungen des Zumutbarkeitsbegriffs wird eine Individualisierung des Problems Arbeitslosigkeit forciert und direkt die Argumentation eines überhöhten Anspruchsdenkens in die politische Praxis umgesetzt.

- Über die Verlängerung von Sperrzeiten und restriktiveren Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen des AFG entlastet sich der Staat auf Bundesebene, indem er die Kosten für die Arbeitslosigkeit mittelfristig auf die Sozialhilfe bzw. die Betroffenen selbst abwälzt (s. A 13) Für die diese bedeuten diese Maßnahmen weitere Ausgrenzung und Abdrängung in marginalisierte Rollen.
- Die Betroffenen werden über die Verschärfung der Zumutbarkeitsregel einem zunehmend stärkeren Anpassungsdruck ausgesetzt. Die Bundesregierung greift damit im Grunde neoklassische Argumentationsmuster auf, wonach die Leistungen des AFG und die Rechte des Arbeitslosen innerhalb des AFG einen Eingriff in den Marktmechanismus darstellten und eine Anpassung der Arbeitslosen an die veränderten Marktbedingungen verhinderten.

Abseits von Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ordnete sich die SPD-FDP-Politik auch insofern dem neuen Paradigma des Abwurfs von Organisationsmitteln zu, als staatliches Handeln zunehmend repressive und kontrollierende Züge bekommt, und demokratische Entscheidungsverfahren einen spezifischen Funktionswandel durchlaufen:

Wir brauchen hier nicht die Entwicklung der Bundesrepublik zum "Sicherheitsstaat" nachzuzeichnen. (vgl. Hirsch 1980) Hinfänglich ist dokumentiert, wie weit die Politik der SPD-FDP-Koalition von Anfang an von einem Ausbau der Instrumente der "inneren Sicherheit" begleitet war - von der Berufsverbotspraxis über die Einführung und den Ausbau der Datenverarbeitung in der "Verbrechensbekämpfung", die Terroristengesetze, den Ausbau des Bundesgrenzschutz bis hin zu solchen länderspezifischen Neuerungen wie den Kontaktbereichsbeamten und die Jugendpolizei.

Vor dem Hintergrund einer politischen Konzeption, die die Tür zu öffnen drohte für radikalere gesellschaftspolitische Vorstellungen, ging es anfangs wohl auch gerade um eine eindeutige Grenzziehung - sowohl im wirtschaftspolitischen (Keynesianismus) wie im sozialen Sektor (Innere Reformen, Demokratisierung etc.). Es galt der Gefahr einer möglichen systeminfragestellenden Eigendynamik der Politik der inneren Reformen zu begegnen. Mit dem Aufbrechen der Krisenerscheinungen Mitte der 70er und ihren Folgen - nämlich politischer Konzeptionslosigkeit auf der einen Seite und ein Anwachsen gesellschaftlich dekommodifizierter Gruppierungen auf der anderen Seite - schlägt diese repressive Kehrseite einer reformistischen Politik jedoch um in die ängstliche Abwehr jeglicher Verselbstständigungstendenzen alternativer Vergesellschaftungslogiken, die sich dem gegebenen kapitalistischen Paradigma entziehen. Die Phänomene reichen dabei von der repressiveren und stärker kontrollierenden Behandlung von Arbeitslosen, über die zunehmenden Aktivitäten des Verfassungsschutzes bis hin zur Kriminalisierung außerparlamentarischer oppositioneller Bewegungen.

So kann Hirsch zusammenfassen:

"Die in der herrschenden Verfassungsinterpretation liegende Logik von repressiver Normalisierung und Ausgrenzung hat wesentlich die Veränderung des staatlichen Repressionsapparats in den letzten Jahren bestimmt. Er ist stärker, unkontrollierter, flexibler geworden, dringt tiefer in die gesellschaftlichen Sphären und in die Individuen selbst ein und verschmilzt auf eigentümliche Weise mit den sozialpolitischen, sozialisierenden und massenintegrativen Apparaten. D.h. es zeichnet sich eine Stärkung, Homogenisierung und Ausdehnung der Staatsmaschinerie ab, die vom Repressionsapparat ausgeht und die sich auf informationstechnisch perfektioniertes System der Überwachung und Kontrolle stützt. Da die Grenzzlinien zwischen dem 'Normalen' und dem 'Abweichendem', zwischen Legalität und Kriminalität verschwimmen, wird die Gesellschaft mit sich immer dichter verknüpfenden Überwachungsnetzen bedeckt, als deren Zentrum sich ein komplexer, aus Justiz, Polizei und Geheimdiensten zusammengefügtter Sicherheitsapparat herausbildet." (1980: 113 f.)

Die repressiven Verhärtungen fanden zudem deutlich ihren Niederschlag in den Verfahren politischer Diagnose und Planung. Wurde Anfang der 70er Jahre noch Demokratisierung proklamiert und die Anhörung betroffener gesellschaftlicher Gruppen über die eingefahrenen korporatistischen Strukturen hinweg als notwendig erachtet, ist in der Folge bezeichnend, daß die einschneidenden Sparprogramme von 1975 und 1980 nur sehr kurz und auch nur im geschlossenen Kreis beraten wurden und daß auch die SPD als Partei von ihrer Führungsspitze nun eine ausgesprochen korporatistische Funktion zugewiesen bekam, die ganz der neuen politischen Strategie folgte und insbesondere im Orientierungsrahmen '85 (Parteivorstand der SPD 1975) ihren programmatischen Niederschlag fand:

Nicht mehr die agile Partei war gefragt, die diskutiert, Probleme benennt und Ziele steckt, sondern ein Apparat, der "Regierungs- und Mandatsträger absichern und Massenloyalität für deren der Mitbestimmung der Massen entzogene Politik entwickeln kann." (Hecker 1975: 774)

Gefordert war die Vermittlung der neuen Politik, die psychologische Vorbereitung unpopulärer Entscheidungen und das Zurückdrängen von Erwartungen der Bevölkerung an die Regierung. (vgl. ebd.)

Flankiert wird diese Instrumentalisierung der Partei von einer Zunahme parteiinterner Disziplinierungsakte gegen die SPD-Linke.

Reibungslos fügte sich die SPD damit in die korporatistische Verfaßtheit bundesdeutscher Politik ein. Auch sie übernimmt letztlich ausgrenzende, kanalisierende und filternde Funktionen und dient so der neuen politischen Strategie. (vgl. Hirsch 1980: 103 ff.)

3.2. Die "Wende-Regierung" und der Durchbruch der neuen Strategie

Die Politik der jetzigen Bundesregierung konnte, dies wird deutlich geworden sein, nahtlos an der Politik der SPD-FDP-Koalition ansetzen. Die faktische Wende zur Politik des Abwurfs muß bereits spätestens mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1975 datiert werden und wurde im Grunde schon mit dem Stabilitätsprogramm 1973 eingeleitet.

Anders als die SPD konnte die neue Regierung diese Politik jedoch ohne ideologische Schwierigkeiten und ohne ein solch hohes Maß störender aber notwendiger Rücksichtnahmen auf bestimmte durch die neue Strategie besonders betroffene Wählergruppen betreiben. Sie war vielmehr in der Lage, die Vehikel der Politik des Abstoßens offensiv zu vertreten (vgl. Naumann 1983), die Wende positiv zu begründen und ideologisch zu untermauern. So in beispielhafter Weise Warnfried Dettling, wenn er schreibt:

"Wir brauchen eine andere Art von Politik, die die Menschen nicht länger beglücken will, durch das, was sie macht, sondern (...) durch das, was sie unterläßt, aber ermöglicht." (zit.n. Naumann 1983: 856)

Und auch Helmut Kohl selbst bringt in euphemistischen Worten die Logik der neuen Strategie auf den Punkt, wenn er feststellt, daß es gelte, den Staat "auf den Kern seiner Aufgaben zurück (zu führen), damit er sie wirklich zuverlässig erfüllen kann." (zit. n. ders. a.a.O.: 864)

Aus der Not geboren, wird die Politik des Abwurfs zur Tugend hochstilisiert und ihr zu einem ideologischen Durchbruch verholfen.

Haushaltskonsolidierung, Verkürzung des sozialen Netzes, Verbesserung der Angebotsbedingungen der Unternehmen, Herstellung "langfristig wirksamer Verbesserungen" der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, Privatisierung und die Durchsetzung verschieden-

ster Bereiche mit ökonomischer Rationalität nach neoklassischem Muster: all dies konnte nun in offensiver Manier betrieben werden.

Betrachten wir die Haushaltszahlen 1983 und 1984 (s. A 14), so können wir feststellen, daß die neue Regierung hinsichtlich ihres Zieles der Haushaltskonsolidierung in kurzer Zeit tatsächlich beachtliche Erfolge vorweisen konnte. Die ohnehin knapp bemessenen Plandaten wurden im Ausgabenvollzug noch eindrucksvoll unterboten und die Nettokreditaufnahme erheblich gesenkt.¹ (vgl. zur Finanzpolitik der Wende: Schäfer 1984)

Betrachten wir desweiteren die Struktur der Einsparungen, so ergibt sich für den gleichen Zeitraum ein beeindruckendes Bild gezielter Ausgrenzungen und Leistungsverminderungen im sozialen Bereich. (s. A 15/A 19/A 20) Die vollzogenen oder eingeleiteten Maßnahmen bis 1986 reichen dabei von der Arbeitslosen- und Rentenversicherung über den Gesundheitssektor bis zum BAFÖG oder Wohngeld. Sie induzieren allein in den Jahren 1983 und 1984 eine Belastung der Betroffenen von ca. 30 Mrd. DM. (vgl. Reinhard 1983: 952)

Wie schon zu Zeiten der SPD-FDP-Koalition wurden diese Reduktionen - insbesondere in den Renten und im AFG - begleitet von vereinzelte Mittelaufstockungen und Sonderprogramme für bestimmte Problemgruppen und diversen Erhöhungen von Mitteln für Warteschleifen oder zur Anpassung an die veränderte Struktur der Arbeitslosen (Zunahme von Dauerarbeitslosen und insb. älterer Arbeitsloser), vor allem durch die 7. Novelle zum AFG.² (s. A 16)

Dem stehen in 1983 und 1984 steuerliche Maßnahmen mit einem Entlastungsvolumen von über 9 Mrd. DM in den ersten 12 Monaten, insbesondere für die Wirtschaft, gegenüber. (s. A 17)

Qualitativ setzt sich die CDU-FDP-Regierung von ihren Vorgängern vor allem durch ein Maßnahmenbündel ab, das direkt nach der Regierungsübernahme eingeleitet wurde, und in dem es ganz im Sinne neoklassischer Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik darum ging, sog. arbeitsmarktpolitische Hemmnisse, d.h. konkret: Schutzrechte der Arbeitnehmer, abzubauen, um so langfristige marktwirtschaftliche "Verzerrungen" auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen. Der angebotstheoretischen Logik gemäß sollten durch eine solche Wiederherstellung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen Neueinstellungen gefördert werden. (Beschäftigungsförderungsgesetz, Arbeitszeitgesetz, Änderungen im Jugendarbeitsschutz, Novelle des Schwerbehindertengesetzes; s. A 18) (vgl. Bispinck 1985)

Analytisch interessant ist, daß die neue Koalition in ihrer Politik in verschiedenen Punkten durchaus widersprüchlich bleibt: sei es der nur schleppende Abbau der als marktwidrig gebranntmarkten Subventionen oder seien es diverse Maßnahmen, die durchaus einer keynesianischen Wirtschaftssteuerung zugerechnet werden können und dem neoklassischen Ordnungsprinzip entgegenstehen - insbesondere im Bereich der Bau- und Wohnungspolitik (s. A 21).

Derlei Widersprüche machen deutlich, daß die neoklassische Wende keinesfalls eine aktive Politik der Durchsetzung ihrer Ordnungsprinzipien - auch gegen starke Interessendarstellung, sondern ihrerseits ganz der opportunistischen Linie der Politik des Abstoßens entlang verläuft: in erster Linie eigeninteressiert und auf die Vermeidung von Inkonsistenzen ausgerichtet - selbst dann, wenn Widersprüche zu den proklamierten Leitbildern, die ja angeblich die Lösung der gesellschaftlichen Probleme bringen sollen, auftreten.

1. Wobei jedoch nicht übersehen werden darf, daß die Bundesregierung in diesem Zeitraum auf erhebliche Bundesbankgewinne zurückgreifen konnte.

2. Wobei die 2,6 Mrd. DM, die diese Novelle kostete, zum einen aus - angesichts der Arbeitsmarktlage - völlig widersinnigen Überschüssen der BA, zum anderen auf Kosten von Ausgrenzungen an anderer Seite und allgemeinen Leistungsvermindierungen aufgebracht wurden.

TEIL 4

DAS SCHEITERN DER JUGENDHILFERECHTSREFORM

1. Die Angleichung der Reform an das neue Paradigma des Abwurfs von Organisationsmitteln

Die JHRR folgte in ihrem weiteren Verlauf deutlich dieser Linie einer "funktionslosen" Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln.

Die einzelnen Entwürfe für ein neues JHG stellen, im Zusammenhang betrachtet, ein schrittweises Abbremsen eines gesetzgeberischen Vorgangs dar, der sich strategisch bereits Mitte der 70er Jahre überholt hatte. Dem politstrategischen Paradigma der Integration, auf dessen Grundlage die Reform eingeleitet worden war, waren die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen entzogen. Die Prämissen sozialdemokratischer Gesellschaftspolitik – die Möglichkeit der "Planbarkeit" des wirtschaftlichen Wachstums und die dadurch relativ leichte Überwindung des Widerstands gegen eine Reformpolitik – bestätigten sich nicht.

Trotz der Unmöglichkeit einer Verstetigung des Wirtschaftswachstums, trotz des eigeninteressierten Zwangs zur Haushaltskonsolidierung und zur allgemeinen Rücknahme staatlicher Garantien und Verantwortlichkeiten und trotz der sich damit vollziehenden Neudefinition des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft eine integrative Jugendpolitik über die Vehikel einer reformerischen, offensiven Jugendhilfe weiterverfolgen zu wollen, hätte neue Inkonsistenzen im System der Organisationsmittel hervorrufen müssen. Die Anpassung der JHRR-Debatte an die allgemeine politische Linie ist somit abstrakt-theoretisch nichts erstaunliches.

Ein Wechsel von Vehikeln ist i.d.R. in zwei Fällen zu beobachten:

Zum einen können sich jene Vehikel, die bis dahin als wissenschaftliche Konzepte, moralische Grundauffassungen oder in anderem Gewand das staatliche Handeln begründeten und leiteten, von der Sache her als unzureichend erweisen: d.h. sie vermögen nicht mehr die anstehenden Probleme zumindest zeitweise zu entschärfen und damit die akuten oder antizipierten Inkonsistenzen im System der staatlichen Organisationsmittel zu beseitigen. So beispielsweise beim Wechsel der Vehikel schon während der großen Koalition. Im anderen Fall mögen sie zwar Lösungsmöglichkeiten anbieten, dabei jedoch zugleich die akute Gefahr in sich tragen, eine Dynamik auszulösen, welche auf Politiken hinausläuft, die gegen strukturelle Systemimperative selbst verstoßen würden, indem sie Ansprüche wecken oder begründen oder Problem Diagnosen einbringen, die die Grenzen des Systems deutlich werden lassen und über sie hinausverweisen. So zeigte sich etwa im Falle der keynesianischen Wirtschaftspolitik, daß systemstrukturelle Restriktionen den erhofften Erfolg nicht eintreten ließen. Eine Diskussion dieser Strukturen wäre nur folgerichtig gewesen, hätte jedoch zugleich Forderungen an die Politik begründet (vgl. Schui 1975: 632 f.), die in der Konsequenz einen Eingriff in die freie Marktwirtschaft bundesdeutscher Coleur impliziert hätten.

Somit kann ein Vehikel (wie etwa der Keynesianismus) zu einem Zeitpunkt durchaus opportun sein, zu einem anderen jedoch – nämlich dann, wenn sich die Rahmenbedingungen entsprechend geändert haben – bereits "gefährlich" werden.

Für uns von besonderer Bedeutung ist die Tatsache, daß die Vehikel zudem untereinander, d.h. über die verschiedenen Ressorts hinweg, konsistent sein müssen, um Widersprüche und Legitimationsprobleme und somit neue Inkonsistenzen zu vermeiden.

Die Politik eines spezifischen Sektor kann niemals losgelöst von anderen Sektoren und insbesondere von der Grundlinie und den Handlungszwängen der Politik als ganze diskutiert werden:

Die Diskussion um wirtschaftspolitische Konzepte ist, wie wir bereits sahen, immer auch eine Diskussion um das zugrundeliegende Staatsbild, um das Verhältnis von Staat und Gesellschaft und Individuum und Gesellschaft. In jedem Falle geht es um die grundsätzliche Interventionspflicht und die Verantwortlichkeit des Staates und das mit diesen Größen korrespondierende Maß an Eigenverantwortlichkeit des Individuums.

Die Diskussion um Wirtschaftspolitik ist damit immer auch eine Auseinandersetzung um die Rolle des Staates in der Gesellschaft und die dementsprechende Sozial- und Wirtschaftspolitik. Wie ein roter Faden zieht sich dieser Diskussionsstrang nicht nur durch die Wirtschaftspolitik, sondern auch durch die anderen Ressorts. Soll staatliches Handeln nicht widersprüchlich in sich sein und sich damit selbst vor immer neue Probleme stellen, bedarf es einer einheitlichen Antwort auf diese Fragen.

Ist der Staat in unserem Falle mit dem Scheitern keynesianischer Globalsteuerung dazu gezwungen, seine Verantwortlichkeiten neu zu definieren und neue wirtschaftspolitische Vehikel zu installieren, so darf diese neue Politik nicht über die Sozialpolitik oder aber die Jugendpolitik konterkariert werden. Es darf nicht auf der einen Seite Ausgabendisziplin gefordert, auf der anderen Seite die Fürsorgepflicht des Staates angemahnt werden. Nicht nur, daß ein solch inkonsistenter Vehikelgebrauch fiskalpolitische Probleme aufwerfen würde, auch würde das PAS sich damit legitimatorisch selbst unter Druck setzen und dementsprechenden Inkonsistenzen im System der Organisationsmittel Vor-schub leisten.

Indem der kapitalistisch verfaßte Staat in seinen Gestaltungsmöglichkeiten zentral vom Verwertungsprozeß abhängig ist, besitzt der ökonomische Sektor somit einen doppelten Einfluß auf die Sozial- bzw. die Jugendpolitik: zum einen fiskal, zum anderen jedoch auch hinsichtlich der in Anbetracht der haushaltspolitischen Möglichkeiten opportunen Vehikel.

So ist es nicht verwunderlich, daß gerade in Zeiten der wirtschaftlichen Prosperität fortschrittlichere Ideen Umsetzungschancen haben, in Zeiten des knappen Haushalts jedoch Verzichtsideologien wieder auf offene Ohren stoßen.

Die Meinung, daß bei Finanzknappheit doch zumindest jene Reformen durchgesetzt werden könnten, die relativ kostenneutral sind und sich dennoch aus Vehikeln reformerisch-offensiver Politik nähren, übersieht diese Notwendigkeit der inhaltlichen Vehikelkonsistenz von Regierungspolitik.¹

Bevor es zu einem Durchbrechen dieser Konsistenz kommen kann und einzelne Maßnahmen vom jeweils opportunen Paradigma abweichen, bedarf es vielmehr deutlicher sachlicher oder legitimatorischer Bedarfslagen, sprich: eines starken Destruktionspotentials hinsichtlich des Systems der Organisationsmittel selbst.

Dabei darf der Wechsel der Vehikel nicht als ein sich reibungslos und relativ prompt vollziehender Akt verstanden werden. Er ist vielmehr gekennzeichnet durch Unstimmig-

1. Hiermit liegt jedoch noch kein kausaler Automatismus insofern vor, daß mit dem wirtschaftspolitischen Scheitern der Regierung somit zwangsläufig auch eine Anpassung des Jugendhilfessektors erfolgen muß. Um eine solche Hypothese zu überprüfen, bedürfte es vielmehr der Untersuchung der genauen Mechanismen, die zu einer solchen Anpassung führen. Ebenso ist denkbar, daß die Dominanz des wirtschaftlichen Sektors gerade aus den Anpassungsleistungen der anderen Bereiche resultiert, daß es sich damit gleichsam um einen Kreislauf handelt, der nicht kausal, sondern nur über ein "circulares Denken" begriffen werden kann.

keiten, Ungleichzeitigkeiten, Legitimationsschwierigkeiten, PAS-internen Rangeleien bis hin zum Austausch von Personal oder der Ablösung der Regierungsparteien.

So ist es nicht erstaunlich, daß auch in der Diskussion der JHRR jene Vehikel wieder an Bedeutung gewannen und Eingang in die Entwürfe fanden, die in der Lage waren, einen sauberen Rückzug aus Stellungen integrativer Politik bzw. offensiver Jugendhilfe zu organisieren.

1.1. Die Vehikel einer Jugendhilferechtspolitik des Abwurfs von Organisationsmitteln- Zur konservativen Kritik an den Entwürfen für ein neues Jugendhilfegesetz

Während des Reformverlaufs schälten sich aus der Diskussion um die verschiedenen Entwürfe einige zentrale grundsätzlichere Kritikpunkte an der Reform heraus, auf die sich die Opposition konzentrierte und dabei je nach spezifischer Interessenlage Unterstützung durch diverse Verbände und Fachorganisationen fand. (vgl. zum Diskussionsverlauf Jordan 1975; Schäfer H. 1982) Gemeinsam war diesen Punkten, daß sie insgesamt in den Forderungen nach einer Entregelung der Jugendhilfe, einer Rücknahme staatlicher Positionen, einer Privatisierung von Problemen und deren Behandlung sowie einer defensiveren Definition des Verhältnisses von Bürger und Staat mündeten und damit das allgemeine politische Klima und die Imperative einer Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln direkt in die JHRR-Debatte hineintrugen.

Trotz der Zugeständnisse, die die Bundesregierung in ihren verschiedenen Entwürfen machte, wurden diese Kritikpunkte bis in die Lesungen im Bundestag hinein immer aufs Neue vorgebracht.

Im einzelnen handelte es sich um folgende Vorwürfe:

- Kompetenzüberschreitung der Bundesregierung:

Bereits an der Neuformulierung des § 1 DE, nach dem "jeder junge Mensch ... ein Recht auf Erziehung und Bildung (hat)", entzündete sich die Frage nach der Zuständigkeit der Bundesregierung im Sinne der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern.

§ 1 DE sollte einen förmlichen und einklagbaren Rechtsanspruch des jungen Menschen auf Erziehung und Bildung begründen, was der Intention des DE, Jugendhilfe zum eigenständigen Erziehungsträger neben Familie, Schule und Beruf zu machen, entsprach.

Nach Artikel 74 Nr. 7 GG besitzt der Bund jedoch lediglich für den Bereich der "öffentlichen Fürsorge" eine Regelungskompetenz, während der Bildungssektor der Länderhoheit unterliegt. Zwar konnte sich die Bundesregierung auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18.7.1967 berufen, wonach der Terminus der öffentlichen Fürsorge in Artikel 74 Nr. 7 GG aufgrund des engen Sachzusammenhangs auch die Jugendpflege umfasse, doch teilten verschiedene Kritiker des DE und späterer Entwürfe diese Auffassung nicht. Vielmehr würde der Bund in der Reform seine verfassungsmäßigen Kompetenzen weit überschreiten und in die Länderhoheit eindringen.¹

Das Bundesverfassungsgericht, so die Gegenargumentation, habe seinerzeit unter Jugendpflege eine "Form der vorbeugenden Fürsorge" verstanden (Bay UK 1975: 310). An die Stelle der Jugendpflege sei jedoch die Jugendarbeit als ein "Erziehungs- und Bildungsreich eigener Prägung getreten", nämlich als eine "stärker bildungsbezogene Jugendarbeit" (ebd.). Insofern werde sie nicht mehr durch den Art. 74 Nr.7 abgedeckt. Das glei-

1. vgl. dazu insbesondere die verschiedenen Stellungnahmen aus Bayern (Eckl 1975; Bay UK 1975; dass. 1978; Strauß 1978) und des Deutschen Bundesrates (BR) 1978a

che gelte ebenso für die Kindergärten, die nicht mehr in einem engen Sachzusammenhang mit der öffentlichen Fürsorge gesehen werden könnten, wie auch für die Elternbildung und Familienberatung, die in den Bereich der Erwachsenenbildung fielen. Statt bundeseinheitlicher Regelungen müßten vielmehr "genügend große Freiräume für die rechtliche und politische Eigengestaltung durch die Länder und auch ein ausreichender Ermessensspielraum für die vollziehenden unteren Behörden" eingeräumt werden. (Strauß 1978: 492) Diese Forderung bezog sich dabei ebenso auf Fragen der Verwaltungsorganisation, die grundsätzlich in die Organisations- und Personalhoheit der Gemeinden Städte und Kreise fällt. (vgl. dazu auch Bv KSv 1978; dies. 1979)

- finanzielle Überforderung von Steuerzahlern, Ländern und Gemeinden:

Wurde 1974 die JHRR nicht zuletzt aus fiskalpolitischen Gründen eingestellt, so waren es mit der Neuaufnahme der Reform und dem Erscheinen des Referentenentwurfs von 1977 und dem Regierungsentwurf von 1978 wiederum insbesondere die Länder und Gemeinden, die nicht zu deckende Kosten auf sich zukommen sahen und vom Bund Ausgleichsregelungen forderten. (vgl. Bv KSp 1978; dies. 1979; BR 1978a)

Dabei stand hinter dieser Diskussion bereits deutlich mehr als die Sorge um den eigenen Haushalt: Die hohe Verschuldung der Gebietskörperschaften und die haushaltspolitischen Probleme, mit denen sich die Bundesregierung konfrontiert sah, wurde auch im Sektor Jugendhilfe von der Opposition dazu genutzt, neue ordnungspolitische Muster einzubringen und einem neuen "alten" Staatsbild zur Wirksamkeit zu verhelfen. So Strauß:

"Ich bin der Auffassung, daß es hier allerdings nicht in erster Linie um ein finanzpolitisches Problem zwischen Bund und Ländern geht, sondern um die grundsätzliche Frage, ob wir es uns noch leisten können, die Staatskasse und den Steuerzahler angesichts der gesamtfinanzwirtschaftlichen Lage der öffentlichen Hände, angesichts der Entwicklung der Verschuldung mit neuen, überzogenen, politisch begründeten oder motivierten Ausgabenprogrammen zu belasten. (...) Wir sollten auch einmal wieder lernen, daß man nicht alles machen kann, was man will, ja, nicht einmal alles machen soll, was man kann, (...)" (1978: 493; Herv.d.d.V.)

Aus ordnungspolitischen Gründen galt es nach Auffassung der CDU/CSU, den Staat auch im Sektor Jugendhilfe "zurückzunehmen". Deutlich spielen hier bereits die neuen Vehikel einer Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln in die JHRR hinein, was in den folgenden Punkten noch offensichtlicher wird.

- Verregelung der Jugendhilfe durch die JHRR:

Die Entwürfe für ein neues JHG seien, so der Vorwurf, zu perfektionistisch:

"Der Regierungsentwurf geht zu sehr in die Einzelheiten. Der Bundesrat hält es für erforderlich, daß das Jugendhilferecht für den Staatsbürger, die Verwaltung und die Rechtsprechung klar und durchschaubar ist. Es sollte deshalb nicht alle denkbaren Einzelfälle und Einzelmaßnahmen regeln, sondern verstärkt auf Generalklauseln zurückgreifen. Eine vereinfachte Fassung des Entwurfs sollte angestrebt werden." (BR 1978a: 2; vgl. auch Deutscher Richterbund (DRB) 1979)

Jener "Gesetzesperfektionismus", für den der Regierungsentwurf ein Musterbeispiel darstelle, und der darauf abziele, daß "alles und jedes (...) pedantisch genau geregelt" werde (Strauß 1978: 491), sei schließlich die Ursache jenes "Paragraphendschungels", der letztlich "Staatsverdrossenheit" und "Unsicherheit" der Bürger zur Folge habe. (ebd.: vgl. auch Katholische Heimstatt-Bewegung Zentrale e.V. (KHB) 1979)

Daß es im Grunde keine Einwände primär gesetzestechnischer Art sind, die hinter der Empfehlung einer breiteren Verwendung von Generalklauseln stehen, hier statt dessen wiederum die generelle Forderung nach einem Sich-Zurückziehen des Staates ihren Ausdruck findet, macht einmal mehr Franz-Josef Strauß deutlich, wenn er mit den euphemistischen Vehikeln der Politik des Abwurfs seine Kritik an einer vermeintlich zu perfektionistischen Jugendhilfrechtsreform begründet:

"Es genügt einfach nicht, den Gesetzesperfektionismus und die damit verbundene Gängelung und Bevormundung des Bürgers, aber auch von Ländern und Gemeinden zu beklagen. (...)

In den Ländern, im Bund, aber auch im europäischen Bereich sollten wir Abschied nehmen von dem Irrglauben, der Rechts- und Sozialstaat erfordere zwingend die gesetzliche Regelung aller nur denkbaren Lebenssachverhalte. Das menschliche Zusammenleben in einem freiheitlichen Staat, in einer offenen Gesellschaft läßt sich nicht lückenlos und umfassend ordnen und in Gesetze und Vorschriften einbinden. Ein Staat ist nicht in dem Maß ein besserer Rechtsstaat, je mehr Gesetze in ihm gelten und je umfassender und eingehender in ihm diese Gesetze das Leben der Bürger regeln." (1978: 491).

Was somit gefordert wird, ist schlicht eine Rücknahme staatlicher Zuständigkeit und mehr individuelle Verantwortung des einzelnen.

- Schwächung der Stellung von Eltern und Familie

Der quantitativ-formalen Tendenz der Referententwürfe und des Regierungsentwurf entspricht nach Ansicht der Kritiker deren konzeptionell-inhaltliche Stoßrichtung, die auf eine Bedrohung der Stellung von Eltern und Familie hinauslaufe.¹

Dies zeige sich sowohl in dem Versuch, die Jugendhilfe zu einem selbständigen Erziehungsträger neben Familie und Schule auszubauen und so ihren reaktiven und defizit-orientierten Charakter zu überwinden, als auch in der Stärkung der Rechtstellung der Minderjährigen, insbesondere in deren Antragsrechte.

Dem neuen JHG wurde vorgeworfen, eine Ausweitung staatlicher Einflußnahme zu begründen und damit das grundgesetzlich geschützte elterliche Recht auf Erziehung zu untergraben. Die Bundesregierung solle sich darauf besinnen, daß es dem Staat lediglich im Falle der erzieherischen Notlage zukomme, seine Hilfen anzubieten. Er habe sich auf sein Wächteramt zu beschränken, nicht aber "dem staatlichen Interventionsmechanismus Tür und Tor zu öffnen, um damit auf die Familienerziehung Einfluß zu nehmen." (Strauß 1978: 492)

Es gehe darum, die Erziehungskraft jener Familien zu stärken, die ihre Aufgaben – aus welchen Gründen auch immer – nicht erfüllen könnten.

Die JHRR bewirke jedoch "Herauslösung des einzelnen aus der Bindung der Familie" (ebd.) und letztlich deren Schwächung.

Eine besondere Rolle spielten in dieser Diskussion die Antragsrechte der Minderjährigen auf Leistungen der Jugendhilfe: Sie trügen allererst die Konflikte in die Familien hinein, setzten deren Gleichgewicht aufs Spiel und schwächten schließlich ihre soziale Leistungskraft (vgl. Würtenberger 1975: 137). Letztlich sei es der Staat, der dann als Schlichter fungiere und so seinen Einfluß auf Kosten der elterlichen Stellung ausbaue. (vgl. Strauß 1978: 492)

Wie bereits zur Kritik des vermeintlichen Perfektionismus wurde auch dieser Punkt

1. vgl. Eckl 1975; Würtenberger 1975; BAG FrW 1974; Gemeinsame Stellungnahme ... 1974; KHB 1974; dies. 1979; Guenther u.a. 1979; DRB 1979; CEI 1979; Stark 1979; Kroll-Schlüter 1979; BR 1978a; Strauß 1978

schnell auf die Ebene der Diskussion um das richtige Staatsbild und um die richtige allgemeine sozial- und gesellschaftspolitische Linie gebracht.

In barscher Polemik wurde dabei das neue Jugendhilferecht als "das rechtliche Fundament für einen die Jugend total erfassenden und lenkenden Staatseinfluß" (Eckl 1975: 63) ausgelegt, mit dem der "Todesstoß" für "unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung" (CEI 1979: 34) geführt werde.

Die Kernfrage stellten jedoch in der Tat Guenther u.a. (1979):

"Die Grundfrage lautet nämlich, ob tatsächlich der Staat über die Ermöglichung von Chancengleichheit durch schulische Bildung, berufliche Bildung und Rechtssicherheit hinaus eine Berechtigung oder gar Verpflichtung hat, Chancengleichheit durch Erziehung und Bildung zu ermöglichen." (zit.n. Schäfer H. 1982: 51)

Für die Kritiker war die Antwort unter Berufung auf Art. 6 Abs. 2 GG klar: Der Staat habe sich insgesamt zurückzuhalten, vor allem aber seine Nicht-Zuständigkeit für den familialen Raum zu akzeptieren. Insbesondere habe er es zu vermeiden, durch eine Stärkung der rechtlichen Position des Kindes Konflikte in die Familien "hineinzutragen", denn

"Eine derartige gesetzliche Regelung, die, statt Konflikte einzudämmen, diese noch verstärkt, widerspricht einer der wichtigsten, auch vom BVerfG (Bd. 20,235) anerkannten Aufgaben des Rechts: den Frieden in der Gemeinschaft zu gewährleisten." (Würtenberger 1975: 137)

Wenn dabei auch mit dem "natürlichen" Recht der Eltern auf Erziehung, mit dem Leitbild einer pluralistischen Gesellschaft und der notwendigen Abwehr totalitärer Einflüsse – also durchweg normativen Größen – argumentiert wurde, so liefen diese Argumente im Effekt jedoch auf nichts anderes als auf eine Privatisierung der Probleme der Jugend und ihre Rückverlagerung in den familialen Bereich, auf ein Verbot von Konflikten und eine Beibehaltung fester Status-, Abhängigkeits- und Determinationsbeziehungen im familialen Raum hinaus – durchweg Elemente einer Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln.

– Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip:

Bot der DE noch Alternativen zur Regelung des Verhältnisses von öffentlichen und freien Trägern, von denen die eine in Anlehnung an das JWG weiterhin den Funktionschutz für den freien Träger enthielt, entschied sich die Bundesregierung in den folgenden Entwürfen jedoch für die Neuformulierung der "partnerschaftlichen Zusammenarbeit".

Der größte Teil der Verbände und Vereinigungen sah hierin eine unakzeptable Schwächung ihrer Position: da der öffentliche Träger aufgrund seiner Planungskompetenz, seiner Finanzstärke und Entscheidungsgewalt über die Trägerschaft im Einzelfall eine ohnehin sehr starke Stellung einnehme, könne auf ein Konkurrenzverbot für ihn nicht verzichtet werden. (vgl. EKD 1978: 18)¹

Die Begründung der besonderen Notwendigkeit des Wirkens der freien Träger rekurriert dabei auf tradierte Schemata: "im Gegensatz zu staatlichen Verwaltungsinstitutionen" könnten freie Träger "schneller und flexibler agieren und reagieren" (Karwatzki 1979: 94) und könnten besser als eine Verwaltungsorganisation den Problemen der Klientel gerecht werden. (vgl. Steinmeyer 1975: 156). Argumentiert wird schließlich mit dem Wahlrecht hinsichtlich der Grundrichtung der Erziehung und der Notwendigkeit eines pluralen Er-

1. vgl. im einzelnen die Auflistungen in Jordan 1975: 35 und Schäfer H. 1982: 41/43

ziehungsangebot in einer pluralen Gesellschaft. Beides garantierten allein die freien Träger. (vgl. ebd.)

Die Abschaffung des Funktionsschutzes verstoße darüberhinaus in grundlegender Weise gegen das Subsidiaritätsprinzip. (vgl. Krawatzki 1979; Strauß 1978; Kroll-Schlüter 1979)

Und wie schon die anderen Punkte wird auch dieser vermeintliche Verstoß von der parlamentarischen Opposition zum Anlaß einer allgemeinen Kritik am Staatsbild der Bundesregierung genommen:

"Es entspricht dieser Haltung (eines Interventionsstaates; U.S.), daß der Vorrang der freien Träger der Jugendhilfe, wie er durch das freiheitliche Subsidiaritätsprinzip geboten ist, von einer nur scheinbar gleichrangigen partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe abgelöst werden soll. Die Familie, junge Menschen, die Hilfe benötigen, die freien Träger, die diese Hilfe leisten wollen und können, brauchen nicht mehr staatliche Bevormundung und auch nicht mehr staatlichen Einfluß, sie brauchen auch keine aufgeblähte Jugendbürokratie. (...)

So wie wir das Verhältnis von Staat und Bürger sehen, kommt es uns entscheidend darauf an, daß sich der Staat hier zurückhält und das Feld möglichst den freien Trägern der Jugendhilfe überläßt." (Strauß 1978: 492)

Wenn somit die JHRR überhaupt etwas hinsichtlich des Verhältnisses öffentlicher und freier Träger bewirken solle, so eindeutig in Richtung einer Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln:

"Bei einer Neuordnung des Jugendhilferechts gilt es deshalb, die eigene Initiative zu stärken, die freien Träger noch stärker zu eigenen Aktivitäten zu ermutigen und die öffentlichen Träger der Jugendhilfe möglichst auf ihre Garantiefunktion für die Sicherstellung der Jugendhilfe zu beschränken." (ebd.)

Wie schon in der Diskussion um das Verhältnis von Staat und Familie wird das Subsidiaritätsprinzip zum Vehikel einer Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln.

1.2. Der Niederschlag der konservativen Kritik in den Entwürfen für ein neues Jugendhilferecht und die Annäherung an die Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln

Im Verlauf der Jugendhilferechtsreform fanden die vorgetragenen Kritikpunkte immer stärkere Berücksichtigung in den verschiedenen Entwürfen¹, womit sich die Reformlinie – gemessen an ihrem Ausgangsgedanken – dementsprechend deutlich dem neuen Paradigma einer Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln anpaßte. Wir wollen dies im Folgenden anhand der zentralen Momente dieser politischen Strategie belegen.

1. Im Folgenden beziehe ich mich auf den Diskussionsentwurf von 1973 = DE (BMJFG 1973), den Referentenentwurf vom 1.4.1974 = RE I (BMJFG 1974a), den Referentenentwurf vom 31.10.1977 (BMJFG 1977) sowie den Regierungsentwurf vom November 1978 = RegE (BMJFG 1978c) Die weniger beachteten Referentenentwürfe vom August 1974 und vom Januar 1978 sowie der Bundestagsentwurf (Deutscher Bundestag 1980) bleiben somit unberücksichtigt. Ihre Hinzuziehung hätte keinen inhaltlichen Einfluß auf die Analyse.

1.2.1. Privatisierung von Problemlagen und Hilfen

Die Stoßrichtung des Gesetzes änderte sich während des Reformverlaufs offensichtlich. Sollte der DE dazu beitragen, Jugendhilfe zu einer selbständigen Sozialisationsinstanz neben Elternhaus und Schule zu entwickeln, die vor allem und in erster Linie die Interessen der nachwachsenden Generation zu vertreten habe, so gingen die folgenden Entwürfe mehr und mehr in die Richtung eines "Familienergänzungsgesetzes" (Wirbals 1978: 110), zog sich öffentlich gewährleistete Jugendhilfe wieder stärker hinter die Familie zurück, um so einer Privatisierung auch in diesem Sektor Vorschub zu leisten.

Ihren programmatischen Ausdruck fand diese Entwicklung bereits in der grundsätzlichen Festschreibung des Verhältnisses von Jugendhilfe und familialer Erziehung in den verschiedenen Entwürfen:

Werden im DE die Leistungen der Jugendhilfe noch in der Reihenfolge

- "1. Wahrung der berechtigten Interessen der Jugend und Familie
2. allgemeine Förderung der Jugend
3. allgemeine Förderung der Familienerziehung
4. Erziehungshilfe
5. Schutz vor Minderjährigen außerhalb des Elternhauses
6. Vormundschaftshilfe und Jugendgerichtshilfe" (§ 3,1 DE)

genannt, und erhielt die "Wahrung der berechtigten Interessen" einen eigenen Unterabschnitt, so verschieben sich die Prioritäten sichtlich, wenn besagter Unterabschnitt bereits im RE I wieder verschwindet, es dafür aber 4 Jahre später in § 3,1 RE II zu den "Aufgaben der Jugendhilfe" gemäß einer vermeintlich "natürlichen Rangfolge" (BMJFG 1977a: 37) heißt:

"Zur Gewährleistung des Rechts des Kindes oder Jugendlichen nach § 1 soll Jugendhilfe

1. Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung und junge Menschen in ihrer Entwicklung beraten, unterstützen und fördern,
2. die Erziehung in der Familie (...) durch eigene Erziehungs- und Bildungsangebote ergänzen, vor allem die Entwicklung junger Menschen durch Kindergartenerziehung und Jugendarbeit als eigenständigen Bereichen des Bildungs- und Erziehungswesens fördern,
3. Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie leisten, wenn und solange diese nicht in der Lage ist, eine dem Wohle des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung zu gewährleisten."

Die Kritik, daß es sich beim RE II weniger um ein Jugendhilfegesetz als vielmehr um ein "Familienhilfegesetz" handele (vgl. Schäfer H. 1982: 25), wird somit verständlich. Auch in der Begründung dieses Entwurfs heißt es zum Stichwort "Grundsätze ... der Neuregelung" ganz ausdrücklich:

"Das Gesetz geht davon aus, daß die Erziehung in der Familie vorrangig ist und ordnet Jugendhilfeleistungen deshalb nach der Rangfolge: Stärkung der Erziehungskraft der Familie, ihre Ergänzung in eigenständigen Sozialisationsbereichen und schließlich die Übernahme der Aufgaben der Familie, wenn diese nicht in der Lage ist, eine dem Wohle des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung zu gewährleisten." (: 4)

Rückt in § 2,1 RegE die 'Förderung der Entwicklung junger Menschen durch eigene Angebote, vor allem durch Kindergartenerziehung und Jugendarbeit' auch wieder auf

Platz 1 der Rangreihe, so ändert diese Änderung an der neuen Tendenz jedoch nichts. Sie wird gegenüber dem RE II durch andere, im Folgenden zu benennende Regelungen mehr als kompensiert.

So etwa durch die Festschreibungen zum "Recht auf Erziehung", zur "Grundrichtung der Erziehung" und zur rechtlichen Position des Minderjährigen in der Familie:

Ist im DE lediglich davon die Rede, daß Jugendhilfe "dieses Recht (auf Erziehung; U.S.) unbeschadet der Rechte und Pflichten der Eltern zu gewährleisten (hat)" (§ 1,2 DE), so bekommt dieser Grundsatz im RE II eine eigenartige Ausdrücklichkeit, wenn es nun in § 2 heißt:

"(1) Erziehung ist zuvörderst das Recht und die Pflicht der Eltern.

(2) Die Inanspruchnahme von Jugendhilfe ist grundsätzlich freiwillig. Gegen den Willen des Personensorgeberechtigten darf Jugendhilfe nur geleistet werden, wenn das Vormundschaftsgericht eine Hilfe oder deren Fortsetzung angeordnet hat (...)."

Daß sich diese Kodifizierung in dieser Form im RegE nicht mehr wiederfindet, ist lediglich der Einbeziehung des Jugendhilferechts in das Sozialgesetzbuch geschuldet, in dessen allgemeinem Teil dieser Grundsatz nun normiert war.

Auch hinsichtlich der Rechtsposition der Minderjährigen gegenüber ihren Eltern scheint die Bundesregierung in ihren Entwürfen bemüht, der Kritik aus Reihen der Opposition entgegen- bzw. zuvorzukommen: Sie verzichtet auf eine diesbezügliche Verbesserung und damit auf eine Effektivierung des Systems der innerfamiliären Statusbeziehungen im Sinne integrativer Politik. Sie beläßt es bei den alten Abhängigkeiten und bringt damit ihre Nichtzuständigkeit für den binnenfamiliären Raum zum Ausdruck.

Wo es im Gesetz zu Konflikten zwischen Eltern- und Kindeswillen kommen könnte, wird diese Möglichkeit ideologisch verdrängt und schließlich zur Elternseite hin "aufgelöst". Konflikte werden nicht mehr gemäß dem integrativen Paradigma in ihrem Aushandlungsmodus geregelt und so zu einer Flexibilisierung des jeweiligen Systems genutzt, sondern wieder wegdefiniert, sprich: verboten!

Deutlich wird dies insbesondere an der Behandlung der Frage der "Beteiligung des jungen Menschen und des Erziehungsberechtigten" (§ 7,4 DE; § 25,2 RE I; § 9,2 RE II; § 10,2 RegE) sowie des Antragsrechts des Minderjährigen (§ 6 RE II; § 7 RegE).

Sagt der DE zum Punkt Beteiligung lediglich, daß den Wünschen der jungen Menschen und der Erziehungsberechtigten entsprochen werden soll, so wird im RE II bereits der mögliche Konflikt gesehen und festgeschrieben, daß bei

"(...) Meinungsverschiedenheiten zwischen Erziehungsberechtigten und Kindern und Jugendlichen ... Einvernehmen anzustreben (ist)." (§ 9,2 RE II)

Und der RegE macht denn schließlich klar:

"Kommt eine Einigung nicht zustande, ist die Meinung des Personensorgeberechtigten maßgebend." (§ 10,2 RegE)

Zur Legitimation dieses Rückzugs wird ein Regelungsbedarf unter Hinweis auf nicht näher genannte Untersuchungen schlicht bestritten:

"Nach der diesem Gesetz zugrundeliegenden Auffassung ist das Verhältnis zwischen Eltern und Kindern in der Lebenswirklichkeit in der Regel von dem beiderseitigen Wunsch nach guten familiären Beziehungen und von der Bereitschaft geprägt, Entscheidungen möglichst einverständlich zu treffen und durch Diskussionen vorzube-

reiten. Repräsentative Befragungen deuten auf ein gutes Klima innerhalb der Familien, eine zunehmende Selbständigkeit der Minderjährigen und darauf hin, daß die Schutzfunktion des Elternhauses für die Minderjährigen erhalten geblieben ist. Dabei zeigt sich, daß bei den Jugendlichen, aber auch schon bei den 10- bis 13jährigen Kindern der Anteil derer stark gestiegen ist und überwiegt, die sich von den Eltern verstanden und in ihren Wünschen und Bedürfnissen akzeptiert fühlen." (BMJFG 1978a: 57)

Wird das Bild der "heilen Familie" erst einmal zur Begründung des eigenen Rückzug reaktiviert, so erstaunt auch nicht die eigenartig anmutende Karriere des Antragsrechts des Jugendlichen auf Leistungen der Jugendhilfe:

Gerade im RE II (§ 6) eingeführt, wird es bereits im RegE (§ 7) wieder an die Zustimmung der Personensorgeberechtigten gebunden. Unter der Hand wird aus dem Antragsrecht "ein ausdrückliches Verbot, Hilfen zur Erziehung ohne Zustimmung des Personensorgeberechtigten zu leisten" (BMJFG 1978a: 62). Daß in dieses Verbot selbst die Beratung von Jugendlichen einbezogen wird, gebiete laut Begründung das "vorrangige Erziehungsrecht der Eltern" sowie "der Schutz der Intimsphäre der Familie" (ebd.).

Derart die Familie "gewürdigt" (vgl. auch BMJFG 1978a: 54), bedeutete dies jedoch keinesfalls, das die Entwürfe nun auch tatsächlich jene Unterstützung für die familiäre Erziehung gesichert hätten, die zu garantieren nur folgerichtig gewesen wäre. Statt dessen ging mit der immer deutlicheren Stellungnahme zugunsten eines Vorrangs der Familien-erziehung ein ebenso deutlicher Leistungsabbau gegenüber dem DE einher. Die Familie bekam damit auch faktisch neben Schule und Berufsbildung wieder die alleinige Verantwortung für die gelingende Sozialisation des Nachwuchses und dessen gesellschaftliche Integration zugesprochen, während öffentliche Zuständigkeiten und Leistungsgarantien ganz im Sinne des neuen politstrategischen Paradigmas erheblich zurückgenommen wurden.

Bereits die diversen Interpretationen des § 1 der verschiedenen Entwürfe (vgl. auch Dießenbacher/Marzahn 1981: 109 f.) lassen ahnen, was die weiteren Gesetzestexte jeweils bringen werden:

Wollte der DE das "Recht auf Erziehung und Bildung" (§ 1,1 DE) nicht lediglich als Programmsatz, sondern als Kodifizierung eines 'Anspruchs dem Grunde nach' (BMJFG 1972: 64) verstanden wissen, so wird in RE I das "Recht auf Erziehung" als "Leitnorm" interpretiert, die zwar "ein öffentlich-rechtliches Recht auf Erziehung" begründe (BMJFG 1974b: 7), nicht aber "den Charakter eines subjektiv-öffentlichen Rechts mit der Funktion einer Generalklausel haben" könne. In RE II und im RegE heißt es schließlich zum Stichwort "Einräumung von Rechtsansprüchen auf Leistungen der Hilfe zur Erziehung" lapidar: "soweit dies sachlich geboten und finanzierbar ist." (BMJFG 1977a: 6; 1978a: 51)

Erhebliche Abstriche werden bei den Gewährleistungsverpflichtungen und der Grundausrüstungspflicht für Jugendämter und Landesjugendämter gemacht.

So soll ab RE I die Gewährleistungsverpflichtung nur im Rahmen der im Haushaltsplan bereitgestellten Mittel gelten (§§ 16; 17 RE I)¹ und auch bei der Festschreibung einer angemessenen Grundausrüstung der Jugendhilfebehörden, die sich im DE insbesondere auf

1. eine bedarfsangemessene Zahl für ihre jeweilige Aufgabe qualifiziert ausgebildeter Mitarbeiter;
2. bedarfsgerechte und ausreichende Einrichtungen und Dienste;
3. ausreichende Finanzmittel" (§ 106,1)

1. Ebenso wird ab RE II (§ 99,1) der Anspruch der freien Träger auf Förderung über den Jugendhilfeplan (§ 107 RE II) ausdrücklich an den Haushaltsplan gekoppelt.

erstreckt, entfallen ab RE I bereits die 'ausreichenden Finanzmittel' und ab RE II (§ 101,3) auch die 'Einrichtungen und Dienste', so daß unter "insbesondere" lediglich noch die Verpflichtung zu einer angemessenen Zahl von Fachkräften bleibt.

Wollte der DE die sekundäre Rolle der Jugendarbeit überwinden, und führte er deshalb neben der Gewährleistungsverpflichtung hinsichtlich 'geeigneter Einrichtungen und Veranstellungen zur Jugendarbeit und Familienförderung' (§ 29 DE) die "Förderungspläne" als verpflichtenden Bestandteil des allgemeinen Haushaltsplans ein, so ist auffällig, daß in den folgenden Entwürfen die Kapitel zur Jugendarbeit zwar immer ausführlicher werden, derlei Regelungen jedoch nicht mehr enthalten und statt dessen in der Substanz nur noch "einen allgemeinen Richtliniencharakter" (DV 1978: 14) aufweisen.

Da die Jugendarbeit nicht mit subjektiv einklagbare Rechtsansprüchen versehen werden kann, wäre die bestmögliche gesetzliche Absicherung ihrer Förderung um so entscheidender gewesen. Die Rücknahme der im DE ohnehin nur sehr ungenau gehaltenen und mit Landesrechtsverweis versehenen Verpflichtungen birgt so die Gefahr einer neuerlichen Unterscheidung von bedingten und unbedingten Pflichtaufgaben der Jugendhilfe. Damit wurde ein wichtiges sozialpädagogisches Anliegen ebenso aufgegeben wie ein wesentliches Moment einer integrativen Jugendhilfepolitik: die Herausführung der Jugendhilfe aus ihrer reaktiven Rolle zugunsten einer größeren Optionsvielfalt.

Ziele die JHRRR unter analytischen Gesichtspunkten auf ein möglichst umfassendes, präventiv ausgerichtetes Handlungssystem, das den einzelnen tendenziell aus der determinierenden Verwiesenheit auf die Familie herauszulösen vermag, und sollte damit sowohl die Optionsvielfalt der Jugendhilfe als auch die Optionsvielfalt des einzelnen vergrößert werden, so weicht diese strategische Pointe spätestens mit dem RE II der Anpassung an das neue Paradigma des Abwurfs von Organisationsmitteln. Dies belegen nicht nur die oben dargelegten Bestimmungen zur Jugendarbeit; der Leistungsabbau bei der "Förderung der Familienerziehung" und der "Beratung" während der JHRR weist in dieselbe Richtung:

Ähnlich wie bei der Jugendarbeit werden die Bestimmungen zur Förderung der Erziehung in der Familie und zu den Beratungsangeboten auf der einen Seite zwar immer differenzierter und ausführlicher, beinhalten auf der anderen Seite in der Substanz jedoch letztlich Leistungsrücknahmen (insbesondere von RE II zum RegE): Ist-Bestimmungen werden zu Soll-Bestimmungen¹ oder erhalten wieder lediglich den Charakter von Auflistungen, ohne daß der Verpflichtungsgrad des öffentlichen Trägers zur Erbringung der Leistungen hinreichend konkretisiert würde.²

Wo in den Entwürfen noch eindeutige subjektiv einklagbare Rechtsansprüche normiert waren, werden sie spätestens im RegE wieder an das Vorhandensein bestimmter Symptomlagen bzw. Defizitdefinitionen gekoppelt. Die entsprechenden Leistungen bekommen damit wieder einen ausgesprochen reaktiven und defizitorientierten Charakter. Die Zweigleisigkeit des Jugendhilferechts als ein Gesetz, das in erster Linie bei Versagen der familialen Erziehung greift, dessen Leistungen darüber hinaus jedoch von der Kassenlage der Kommunen abhängig sind, wird noch einmal unterstrichen.³

1. wie zur Familienberatung (vgl. §§ 28; 29; 30 DE; §§ 40; 46 RE I; § 28,2 RE II; § 30,1 RegE), zu den offenen pädagogischen und therapeutischen Hilfen (vgl. § 48 DE; § 56 RE I; § 41 RegE) oder zur Jugendberatung (vgl. § 28,3 RE II; § 24 RegE)

2. so zur "Förderung und Unterstützung der Erziehung in der Familie", zur "Förderung der Familienfreizeit, Erholung und Gesundheit", "Familienbildung" und "Beratung und offene pädagogisch-therapeutische Hilfe" (vgl. §§ 25 - 28 RE II; §§ 22; 24; 27; 28; 29; 30)

3. so die Erziehung in einer Tageseinrichtung für schulpflichtige Kinder (vgl. § 33,1 DE; § 29 RE I; § 36,2 RE II; § 37,1 RegE), die Erziehungsberatung bzw. "offene pädagogische und therapeutische Hilfe" (vgl. § 31 DE; § 45 RE I; § 28 RE II; §§ 40; 41 RegE)

In der Terminologie unserer politstrategischen Paradigmen: statt Mobilisierung und Lockerung von Statusbeziehungen und Determinationsverhältnissen sind nun wieder Statuszuweisungen und kompensierende Maßnahmen für Einzelfälle die strategischen Effekte einer solchen Reform. Wo Hilfe spät, wenn nicht zu spät einsetzt oder immer nur beim Vorliegen bestimmter Symptomlagen gewährt wird, ist dies die zwangsläufige Konsequenz.

Unterstrichen wird diese statuszuweisende und somit unter gewissen Bedingungen auch ausgrenzende Pointe dieser Politik insbesondere durch die Rücknahme auch jener Leistungen während der Reformdebatte, die auf eine Effektivierung der Hilfen bei einer "Gefährdung oder Störung der Entwicklung" abzielten.

Beispielhaft können hier die Bestimmungen zu "Diagnose und Gesamtplan" wie zur Heimerziehung angeführt werden.

Die Festschreibung einer psychosozialen Diagnose und eines erzieherischen Gesamtplans als Voraussetzung einer jeden Hilfe bei Gefährdung oder Störung der Entwicklung (§ 47 DE) kennzeichnet deutlich das Bemühen des DE um eine Effektivierung der Hilfen zur Erziehung. Nicht mehr "irgendeine" Hilfe sollte geleistet werden, sondern die jeweils unter fachlichen Gesichtspunkten angemessene und in einen Gesamtplan systematisch eingebettete.

Der RE II nimmt daran bereits insofern abstriche vor, als er Diagnose und Gesamtplan nur noch verpflichtend festschreibt,

"... bevor Hilfe zur Erziehung

1. außerhalb der eigenen Familie (...) voraussichtlich für mehr als acht Wochen, für ein noch schlupflichtiges Kind für mehr als vier Wochen,
2. durch Teilnahme an einem Übungs- und Erfahrungskurs (...)
3. durch Bestellung eines Erziehungsbeistands (...)

geleistet wird."

Sie sollen erstellt werden, wenn

"... eine Hilfe zur Erziehung voraussichtlich über längere Zeit zu leisten sein wird und wenn schwierig zu beurteilen ist, welche Hilfe geeignet und ausreichend ist". (§ 47,1 DE)

Und der RegE geht noch weiter zurück, indem er Diagnose und Gesamtplan nur noch für den Fall der Hilfe zur Erziehung außerhalb des Elternhauses für mehr als drei Monate vorschreibt, und darüber hinaus von der Zustimmung des Personensorgeberechtigten abhängig macht.(§ 13 RegE)

Regelte der DE zudem gewichtige Voraussetzungen für eine sozialpädagogisch effiziente Heimerziehung, indem er die Zusammenarbeit mit den Eltern und die nachgehende Betreuung festschrieb (§§ 52,6; 58 DE), die Dauer einer Erziehungshilfe außerhalb der eigenen Familie an den gezielten Einsatz pädagogischer und therapeutischer Hilfen koppelte (§ 52,2 DE) oder die Heimerziehung mit einer "eingehenden sozialpädagogischen Betreuung" bzw. mit der Notwendigkeit des spezifischen Einsatzes von "pädagogisch-therapeutischen Mitteln" in Verbindung brachte, so findet, in den folgenden Entwürfen gerade in diesem Bereich eine deutliche Entregelung statt: Es entfallen die ausdrückliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit der Herkunftsfamilie (ab RE II) ebenso wie die Festschreibung der nachgehenden Betreuung (ab RegE). Ebenso ergeht es den ohnehin nur zaghaften Versuchen einer Differenzierung und Therapeutisierung der Heimerziehung und

deren Bindung an fachliche Standards. Was bleibt, ist die Verpflichtung zur Fortschreibung des Gesamtplans bei "Erziehung in Vollheimen" (§ 63 RE II; § 65 RegE).

Die Herausnahme fachlicher Standards aus den gesetzlichen Regelungen und die Festbeschreibung der Heimerziehung als lediglich ex negativo definierte Alternative zur Familien-erziehung (vgl. § 45 RegE), die nämlich dann zu gewähren ist,

"wenn die eigene Familie nicht in der Lage ist, eine seinem (des Minderjährigen; U.S.) Wohl entsprechende Erziehung zu gewährleisten und wenn eine andere Hilfe nicht geeignet oder nicht möglich ist" (§ 45,1 RegE)

birgt die Gefahr, die Heimerziehung gesetzlich ans Ende einer Reihe von in einem Verschärfungszusammenhang stehender Maßnahme zu stellen, ohne daß deutlich wird, ob es sich tatsächlich um eine erzieherische oder aber in erster Linie um eine Verwahrfunktion handelt, die sie zu erfüllen hat. Eine solche Karriere der Heimerziehung in der JHRR entspricht dabei exakt der statuszuweisenden und -flankierenden gesellschaftspolitischen Wirkung einer Politik des Abstoßens von Organisationsmitteln.

Der Rücknahme effektivierender Regelungen zur Heimerziehung findet schließlich ihr Gegenstück in der in der Geschichte deutscher Jugendhilfegesetzgebung erstmaligen rechtlichen Regelung der geschlossenen Unterbringung (§ 46 RegE), einer Maßnahme also, welche ihren ausgesprochenen Aussonderungscharakter und Verwasraspekt kaum verbergen kann (vgl. die Diskussion in: Bundesjugendkuratorium 1982).

So regelt der RegE in § 46:

"(1) Das Jugendamt darf Hilfe zur Erziehung, die mit Freiheitsentziehung verbunden ist, nur leisten, wenn

1. das Wohl des Minderjährigen erheblich gefährdet ist,
2. die Unterbringung für eine wirksame pädagogische oder therapeutische Hilfe unerlässlich ist und
3. das Vormundschaftsgericht die Unterbringung angeordnet hat.

(2) Die Anordnung darf höchstens bis zu einer Dauer von drei Monaten ausgesprochen werden. Sie kann wiederholt werden, in der Regel jedoch nicht öfter als einmal. Unabhängig vom Ablauf der Frist muß das Jugendamt die Aufhebung der Maßnahme beantragen, sobald die Voraussetzung für die Anordnung entfallen ist. Mindestens einmal monatlich hat der Träger der Einrichtung dem Jugendamt über das weitere Vorliegen der Voraussetzungen der Unterbringung zu berichten.

(3) ..."

Und § 47 führt die "Notmaßnahmen bei Gefahr in einer Einrichtung ein:

"(1) Der Leiter einer Einrichtung kann während der Durchführung einer Hilfe zur Erziehung in einem Heim oder in einer entsprechenden Einrichtung Freiheitsentziehung verfügen, wenn diese Maßnahme unerlässlich ist, um

1. eine erhebliche, unmittelbar bevorstehende Gefahr für den Minderjährigen oder eine andere Person oder
2. eine unmittelbar bevorstehende Gefahr einer schwerwiegenden Störung des Heim-

abzuwenden.

(2) Der Leiter einer Einrichtung hat unverzüglich eine Entscheidung der Vormundschaftsgerichts über Zulässigkeit und Fortdauer der Freiheitsentziehung herbeizuführen. Hierbei hat er die seine Verfügung nach Absatz 1 rechtfertigenden Tatsachen anzugeben. Das Jugendamt und die Personensorgeberechtigten sind unverzüglich zu unterrichten."

Der RegE beruft sich in der Begründung dieser Regelungen auf den Zwischenbericht der Kommission Heimerziehung der Obersten Landesjugendbehörden und der Bundesarbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtspflege (1977), in welchem zwar die geschlossene Unterbringung als eine hilflose ultima ratio erkannt, jedoch zugleich festgestellt wird, daß in Einzelfällen auf derartige Maßnahmen nicht verzichtet werden könne.

Mit dem RegE solle nun eine "rechtsstaatlich einwandfreie und zugleich praktikable gesetzliche Grundlage für die Fälle" geliefert werden, "in denen Erziehung mit Freiheitsentziehung verbunden werden muß." (BMJFG 1978c: 105)
Es ginge nicht um einen Ausbau der geschlossenen Unterbringung, sondern um ihre "Einschränkung auf wenige Ausnahmefälle und um eine pädagogische Qualifizierung" (Zander 1979: 46). Durch das Gesetz solle der Gefahr des Mißbrauchs der geschlossenen Unterbringung entgegengewirkt werden. (ebd.)

War die Geschlossene Unterbringung in der Bundestags-Lesung des Gesetzes kein Thema, so wurde sie in der Fachwelt jedoch heftigst und z.T. sehr emotional diskutiert. (vgl. z. Folgenden Schäfer 1982: 45 f.)

Wurde sie auch in den meisten Stellungnahmen nicht als ein pädagogisches Mittel angesehen, so wurde jedoch zugleich eine gewisse praktische Notwendigkeit unterstellt. (AGJ, IGFH, BAGDLJA, u.a./vgl. Deutscher Bundestag. Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit 1979)

Die AFET schloß sich zwar prinzipiell dieser Meinung an, war jedoch dennoch gegen eine gesetzliche Fixierung, da die quantitativ relativ geringe Bedeutung der geschlossenen Unterbringung dadurch überbetont werde. (vgl. Deutscher Bundestag. Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit 1979: 9 ff.)

Das Bundesjugendkuratorium äußerte darüber hinaus die Befürchtung, daß durch § 46 RegE "die notwendige fachliche Auseinandersetzung und die Erprobung von Alternativen zur geschlossenen Unterbringung" verhindert würden und so "der bedenklichen Entwicklung des Ausbaus geschlossener Unterbringung Vorschub geleistet" werde. (BJK 1978)

Ebenso strikt gegen die geschlossene Unterbringung und ihre Regelung in einem Jugendhilfegesetz wie das Bundesjugendkuratorium verhielten sich die AWO und das Jugendpolitische Forum, das in einer Unterschriftenaktion über 7000 Unterschriften gegen diese Maßnahme sammeln konnte. (vgl. Schäfer 1982: 46)

1.2.2. Konfliktverbot, Unterdrückung alternativer Funktionslogiken und Kontrolle

Kreiste die Argumentation dabei auch in erster Linie um pädagogische Erwägungen, so wurde jedoch auch bereits sehr deutlich analysiert, daß die geschlossene Unterbringung einen weiteren grundlegenden Schritt darstellt in jene Richtung, die wir mit dem Terminus "Konfliktverbot, Unterdrückung alternativer Funktionslogiken und Kontrolle" belegen, und daß sie damit einer allgemeinen politischen Linie folgte.

So stellt Wolfgang Bäuerle fest:

"Befindet sich die demokratische Gesellschaft in Phasen der Depression, der politischen Unlust, der Ängstlichkeit und des Rufes nach Recht und Ordnung, wird alsbald

auch nach mehr geschlossenen Heimen für Kinder und Jugendliche gerufen, nach Einschränkung der Finanz-'last' für soziale Hilfen und gleichzeitig nach einer entschlosseneren Polizei, einer Justiz, die kurzen Prozeß zu machen versteht und nach sicheren Gefängnissen. (...)

Daß wir gerade heute (1977) die Frage nach Wiedereinführung von geschlossenen Heimen für Kinder und Jugendliche diskutieren und deren Wiedereinführung vielleicht schon nicht mehr verhindern können, hat wenig mit der Leistungsfähigkeit der offenen Hilfen und der gegenwärtigen Heimerziehung zu tun, noch weniger mit den Kindern und Jugendlichen, sondern mit der Veränderung des politischen Klimas in der Bundesrepublik." (1977: 278)

Und auch der Redaktionsbeirat päd.extra sozialarbeit gibt zu bedenken:

"Die Anwendung der geschlossenen Unterbringung drückt überwiegend ein Sicherheitsbedürfnis vor 'Störern und Unbequemen' aus. (...)

Die geschlossene Unterbringung ist eine gewollte und geduldete Maßnahme im Jugendhilfesystem, mit der Verhaltenskonflikte von Kindern und Jugendlichen aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen ausgegliedert werden. Sie dient damit dem gesellschaftlich anerkannten Interesse der Herstellung von Ruhe und Ordnung." (1979: 48)

Wir sprachen davon, daß die Politik des Abwurfs notgedrungen auf solcherlei Zunahme repressiver und kontrollierender Momente angewiesen ist, um eine unkontrollierte Ausbreitung alternativer gesellschaftlicher Funktionslogiken zu verhindern. Die geschlossene Unterbringung ist dabei nur der offensichtlichste Niederschlag dieser politstrategischen Konsequenz in der JHRR.

Sie fand desweiteren sowohl in der rechtlichen Position des Minderjährigen und insbesondere in seinen Mitsprachemöglichkeiten wie auch im Umgang mit "alternativen" selbstorganisierten Initiativen ihren Ausdruck.

Die Schwächung der rechtlichen Stellung des Minderjährigen gegenüber seinen Personensorgeberechtigten während der JHRR stellten wir oben bereits dar. Darüber hinaus zeigte sich ein zunehmend repressiver Einfluß insbesondere dort, wo wir es im Gesetz vornehmlich mit Verhaltensauffälligkeiten von Minderjährigen zu tun haben – eine Tendenz, die bereits im DE angelegt war und unseren Ausführungen zu den Eckqualitäten kapitalistischer Jugendhilfe entspricht:

Soll lt. DE der Träger der Jugendhilfe "den jungen Menschen, die Personensorgeberechtigten und andere mit der Erziehung und Ausbildung des jungen Menschen befaßte Personen" noch bei der Erstellung des erzieherischen Gesamtplans beteiligen (§ 47,3 DE), so verpflichtet der RE II lediglich dazu, dem Minderjährigen und den Erziehungsberechtigten den Gesamtplan eingehend zu erörtern und erlaubt es darüber hinaus, von dieser Erörterung insoweit abzusehen, "als davon besondere Nachteile für die Erziehung des Kindes oder des Jugendlichen zu befürchten sind." (§ 41,5 RE II)

Wird später im RegE auch wieder von einer "Beteiligung" gesprochen, so bleibt die Möglichkeit der Umgehung dieser Verpflichtung jedoch weiterhin bestehen. (§ 13,3 RegE)

Ebenso verzichtet der RegE auf das ohnehin nur sehr schwach formulierte Wunschrecht des Minderjährigen bei Erziehungshilfe außerhalb des Elternhauses (§ 52,5 DE) sowie auf das Antragsrecht des Minderjährigen auf Beendigung einer Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie. (§ 13 RE II)

Auf der anderen Seite bekommt der Träger der Jugendhilfe die Möglichkeit, auch gegen den Willen des Jugendlichen selbst solche Leistungen durchzusetzen, deren Effekt jedoch

nach allgemeinem Verständnis ganz ausgesprochen von der Freiwilligkeit der Beziehung abhängt: so bei den "offenen pädagogischen und therapeutischen Hilfen" (§ 41 RegE), beim Übungs- und Erfahrungskurs (§ 42 RegE) und bei der Erziehungsbeistandschaft (§ 43 RegE).

Deutlich fügt sich die mit dem RegE beabsichtigte Änderung des Bundeszentralregistergesetzes (Art. 2, § 5 RegE) in die allgemeine Linie zunehmender Kontrolle und Repression. So sollte es künftig den Jugendämtern erlaubt sein, unbegrenzt vom Bundeszentralregister Informationen anzufordern; die Registrierpflicht sollte zudem über die Vorstrafen hinaus um die "Hilfen zur Erziehung" erweitert werden.

Der Umgang mit selbstorganisierten Initiativen im Bereich der Jugendhilfe weist in dieselbe politstrategische Richtung:

Sollten noch nach § 25,2 DE "selbstorganisierte Zusammenschlüsse und Aktivitäten junger Menschen vorrangig gefördert werden", so taucht dieser Passus bereits im RE I, und weisen statt dessen § 98,2 RE II und § 102 RegE "alternativen" selbstorganisierten Initiativen eine deutliche Nachrangposition hinter dem öffentlichen und den etablierten freien Trägern der Jugendhilfe zu. So heißt es dort:

"Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen (...) sollen jeweils von dem öffentlichen Träger oder dem anerkannten freien Träger der Jugendhilfe geschaffen und betrieben werden, die die fachlichen Voraussetzungen für die Leistung wirksamer Jugendhilfe entsprechend der jeweiligen Aufgabe, vor allem in bezug auf ihre Durchführung durch Fachkräfte sowie auf Sachkunde und Erfahrung für den Betrieb solcher Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen erfüllen."

Und auch in der Jugendarbeit werden hinsichtlich der Entstehung und Verbreitung alternativer Funktionslogiken "Sicherungen eingebaut", wenn ab RE I, besonders deutlich jedoch ab RE II die außerschulische Jugendbildung und insbesondere die politische Bildung explizit den Auftrag erhalten, die Jugend zur Mitwirkung an der Gestaltung von Staat und Gesellschaft auf der Grundlage der freiheitlichen demokratischen Grundordnung anzuregen. (§ 19 RE II; § 18 RegE) und die Begründung zum RegE auch gleich verdeutlicht, was sie unter politischer Bildung nicht versteht:

"Vorschlägen, in die politisch-bildende Jugendarbeit politische Handlungsfelder und politische Aktionen einzubeziehen, konnte nicht gefolgt werden, weil die politisch-bildende Jugendarbeit ein Feld der Vorbereitung auf die politische Praxis ist, nicht aber Teil von ihr." (BMJFG 1978a: 76)

Politisch-bildende Jugendarbeit wird vom politischen Betätigungsfeld junger Menschen auf eine Lehrveranstaltung reduziert und damit entpolitisiert. Die Möglichkeit für die Jugend, über die Jugendarbeit ihren spezifischen Bedürfnissen Ausdruck zu verleihen und sich für ihre Interessen einzusetzen, wird deutlich beschnitten. Vielmehr bekommt der öffentliche Träger über Fragen der Bezuschussung von Jugendarbeit ein zusätzliches Disziplinierungsinstrument gegen eine sich politisch betätigende und fordernde basisnahe und selbstorganisierte Jugendarbeit in die Hand.

1.2.3. Neujustierung der Rolle des Staates und Rückkehr zur alten korporatistischen Prozeß- und Verteilungspolitik

Der Anpassung an das Paradigma einer Politik des Abwurfs auf der Ebene der sozioökonomischen Beziehungen der Individuen untereinander entspricht auf der anderen Seite der Verzicht auf eine Neujustierung des Verhältnisses zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie zwischen Staat und Verbänden.

Ging es zu Beginn der JHRR noch darum, die korporatistische Struktur zugunsten einer Effektivierung im integrativen Sinne aufzulockern und die Position des Staates zu stärken und somit die strukturelle Verfaßtheit des Systems Jugendhilfe selbst zu verändern, erfolgte mit den verschiedenen Entwürfen ein immer offensichtlicherer Rückfall in eine inkrementalistische Politik. Sukzessive wurde auf eigene Machtbasen wieder verzichtet und statt dessen die großen Träger in die ihnen angestammten Plätze eingesetzt. Immer geringere Regelungskompetenz nimmt die Bundesregierung während des Reformverfahrens für sich in Anspruch, sei sie "inhaltlicher" Art, sei sie bezogen auf das Verhältnis zu Ländern und Gemeinden oder aber zu den freien Trägern. In grundsätzlicher Weise nimmt sich der Staat zurück.

Augenfällig wird diese Tendenz bereits in der Aufgabe von Regelungen, die unter sozialpädagogischen Aspekten eine stärkere Verwissenschaftlichung, eine größere Fachlichkeit und damit einen Schritt in die Sicherung von Standards offensiver Jugendhilfe und unter politisch-strategischen Gesichtspunkten ein tendenzielles Sich-Unabhängig-Machen vom System der großen freien Träger bewirkt hätten.

So hätte insbesondere die Regelung zur Errichtung eines Forschungsinstituts durch die Bundesregierung einen wichtigen Stützpunkt für ein "unabhängiges" politisches Diagnosesystem im Feld Jugendhilfe rechtlich abgesichert (§ 23,2 DE). Doch verschwand diese Bestimmung ebenso (ab RE I), wie auf der anderen Seite der Berichtszeitraum für den Jugendbericht von 4 auf 8 Jahre gestreckt wurde. (§ 117 RE II; § 115 RegE)

Hatte der DE in § 4 Wissenschaftlichkeit als Grundprinzip der Jugendhilfe festgeschrieben, indem er festlegte:

"Jugendhilfe ist auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und der anerkannten Methoden der Sozialpädagogik und Sozialarbeit (...) zu leisten",

so hieß es in RE II nur noch "unter Beachtung wissenschaftlicher Erkenntnisse" (§ 10 RE II), während im RegE schließlich eine solche prinzipielle Regelung gänzlich entfiel. Fachkräfte wurden im RegE nur noch im Zusammenhang mit dem Erziehungskurs, der Erziehungsbeistandschaft und der Erziehungsberatung (§§ 40;42;43) ausdrücklich genannt, womit auch auf der personalen Seite das Prinzip der Fachlichkeit an Gewicht verlor.

Die Planung als ein prägendes Moment des DE wird zwar beibehalten, doch gewinnt sie unter der Hand wieder einen inkrementalistischen Zug fortschreibender Haushaltsplanung.

So verpflichtet RE II den Träger der Jugendhilfe, im Jugendhilfeplan

"Bestand und Bedarf der Jugendhilfe sowie deren Änderungen für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren"

festzuschreiben (§ 107 RE II; s.auch § 101 RegE), und das DJI (1979) weist zurecht darauf hin, daß

"eine solche längerfristige Planung ... sich inhaltlich jedoch auf Festlegungen einzelner Jugendhilfemaßnahmen (bezieht), die nach allem, was man über die feststehende Struktur von Jugendhilfeorganisationen und über die Herausbildung von Ansprüchen und Bedürfnissen bei bestehendem Informationsstand weiß, zu einer Festschreibung vorhandener Jugendhilfepraxis führen müßte bzw. zum Ausbau einzelner jeweils einflußreicher Fachabteilungen." (:151)

Um die Überwindung von Festschreibungen sollte es jedoch Anfang der 70er Jahre gerade gehen. Von einer Planung im Sinne Ehmkes (s. Teil 1 Punkt 2.2.), die Flexibilität zeigt und sich nicht in der Fortschreibung bestehender Organisations- und Aufgabenstrukturen erschöpft, rückt der Jugendhilfeplan im RE II und im RegE jedoch wieder ab. So heißt es in der Stellungnahme des DJI weiter:

"Statt einer solchen Festschreibung von einmal vorgegebenen Entscheidungen über die Organisation und die Ziele von Jugendhilfe in einer Kommune sollten Pläne ausgehen von der Festlegung von Entwicklungseinrichtung und Versorgungsleitlinien, die von einer gründlichen Untersuchung der Probleme und der Möglichkeiten bestehender Einrichtungen ausgeht, die Detailpläne und deren Zusammenhang jedoch von einem längerfristig zu installierenden Informations- und Abstimmungsprozeß abhängig macht, der vor allem unter den betroffenen Jugendlichen und Sozialarbeitern und anderen Dienststellen organisiert werden muß. Den hier gestellten Forderungen werden die im Begründungsteil gemachten Vorschläge über die Bildung von Arbeitsgemeinschaften, die Regelungen über die ortsüblichen Veröffentlichungsweisen und der Paragraph über Öffentlichkeitsarbeit nicht gerecht." (ebd.)

Eine deutliche Rücknahme hinsichtlich des staatsinterventionistischen Anspruchs der frühen 70er Jahre finden wir jedoch vor allem in der Zunahme von Landesrechtsverweisen in den Entwürfen sowie in den Zugeständnissen an die kommunale Selbstverwaltung:

Wir skizzierten bereits die Kritik an den Entwürfen für ein neues Jugendhilferecht, die dem Bund mit Blick auf Ländern und Gemeinden Kompetenzüberschreitungen vorwarf. Und in der Tat nahm sich der Bund in den dem DE folgenden Entwürfen im Verhältnis zu den unteren Gebietskörperschaften erheblich zurück. So stellt Blandow (1981) bereits rein quantitativ fest:

"Das Verhältnis von Verweisen auf das Landesrecht zur Regelung bestimmter Detailprobleme zu Verweisen auf 'Rechtsverordnungen der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats' - sie würden der Bundesregierung bei entsprechender Mehrheit im Bundesrat die Definitionsmacht einräumen - verschiebt sich immer mehr zugunsten von Verweisen auf die Landesgesetzgebung. War das Verhältnis 1973 (im Diskussionsentwurf) noch 14 zu 7 und im April 1974 18 zu 9, so im zweiten Referentenentwurf nur noch 18 zu 5 und im Regierungsentwurf vom November 1978 17 zu 4." (: 81)

Wichtige konzeptionelle gesetzgeberische Kompetenzen werden an die Länder abgetreten:

So wird ab RE II (§ 35) der Bereich der Kindergartenerziehung mit Landesrechtsverweis versehen. Dem folgen im RegE (§§ 35;37 RegE) die Erziehung in Kindertagesstätten für schulpflichtige Kinder sowie die Kleinkindererziehung in Tageseinrichtungen.

Auch soll das Nähere zum Mitwirkungsrecht von Minderjährigen und Eltern im Landesrecht geregelt (§ 64 RE II) werden, ebenso wie "Muster für Inhalt, Form, Gliederung und Gruppierung der Jugendhilfepläne" ab RE II (§ 107,1) von den Ländern entworfen werden.

Ermächtigte der DE die Bundesregierung, mit Zustimmung des Bundesrats Grundsätze für die Anerkennung freier Träger der Jugendhilfe festzulegen (§ 15,4 DE), so heißt es in § 9,3 RE I bereits, daß nun Landesrecht "Näheres über die Voraussetzungen der Anerkennung, über das Verfahren und die Zuständigkeit regelt".

Ziele der DE zudem auf Jugendämter als leistungsstarke Fachbehörden, und sollte daher insbesondere die Einrichtung nur unzureichend ausgestatteter Jugendbehörden bei kreisangehörigen Gemeinden verhindert werden (§ 12 DE und Begründung), so wird in RE I die dementsprechende Regelungskompetenz ebenso dem Landesrecht überantwortet (vgl. § 7) I) wie die Entscheidung darüber,

"inwieweit die Träger der Jugendhilfe anerkannte Vereinigungen für Jugendhilfe an der Durchführung einzelner Aufgaben nach diesem Gesetz beteiligen oder ihnen die Durchführung übertragen können." (§ 11 RE I)

Hinsichtlich der Regelung des Verhältnisses von öffentlichen und freien Trägern fällt auf, daß die verschiedenen Entwürfe von der im RE I favorisierten Formulierung der 'partnerschaftlichen Zusammenarbeit' (§ 10 RE I) zwar nicht mehr abrückten und trotz heftigen Drängens eines Großteils der Verbände und der parlamentarischen Opposition kein ausdrückliches Konkurrenzverbot für den öffentlichen Träger wiedereinführten, daß die großen freien Träger jedoch in den folgenden Entwürfen in der Sache "nachbessern" konnten und auch ohne Konkurrenzverbot ihre alte Position durchaus behaupteten.

Bereits die Rücknahmen zur Fachlichkeit und zur Übertragung von Aufgaben an die freien Träger oder der Verzicht auf die gesetzliche Festschreibung eines eigenen Forschungsinstituts stellten eine Stärkung der Position der freien Träger dar. Darüber hinaus wurde im Folgenden ebenso ihre Beteiligung an der Planung ausdrücklich festgeschrieben, wie auch insbesondere die Kriterien dafür, welcher Träger eine bestimmte Einrichtung oder Veranstaltung betreiben solle, den großen freien Trägern entgegenkam.¹

In die Gleiche Richtung wirkten zudem die Streichung einer vorrangigen Förderung selbstorganisierter Initiativen, wie sie der DE noch vorsah, sowie der Verzicht auf eine Hereinnahme von Jugendlichen in den Jugendhilfeausschuß, wie sie der § 107 des RE I anstrebte. Die darin zum Ausdruck kommende Abwehr nicht-etablierter Vereinigungen ist als eine Restabilisierung der korporatistischen Balance im Verlaufe der JHRR zu werten.

2. Das Novellierungsvorhaben der CDU/CSU-FDP-Koalition

Nachdem im Juli 1980 das neue Jugendhilfegesetz an der Bundesratsmehrheit der unionsregierten Länder gescheitert war, schien die Diskussion um eine Reform des Jugendhilferechts damit ihren Abschluß gefunden zu haben. Um so mehr überraschte nach der Regierungsübernahme der CDU/CSU-FDP-Koalition die Ankündigung einer Novellierung des JWG durch das BMJFG, der im August 1984 auch ein Referentenentwurf "eines vierten Gesetzes zur Änderung des Jugendwohlfahrtsgesetzes" folgte (BMJFG 1984).

Ebenso wie in der wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzgebung setzte die neue Regierung auch mit diesem Vorhaben nahtlos die politische Entwicklung seit Mitte der 70er Jahre fort, konnte dabei jedoch im Unterschied zur alten Koalition die Anpassung an eine Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln ohne allzu hemmende legitimatorische Rücksichten und der Gefahr des Gesichtsverlustes betreiben - hat sie doch die Vehikel einer solchen Politik in der JHRR immer schon offensiv vertreten.

Um dabei von vorneherein dem legitimatorischen Druck, den ein ausgesprochenes Anknüpfen an die Reformtradition bewirken könnte, auszuweichen, um - mit anderen Wor-

1. So heißt es in § 98,2 RE II:

"Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen sollen jeweils von dem öffentlichen oder dem anerkannten freien Träger der Jugendhilfe geschaffen und betrieben werden, der die Voraussetzungen für die Leistung wirksamer Jugendhilfe am besten erfüllt. Dabei sind besonders zu berücksichtigen

1. die Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Erziehungsberechtigten sowie ihr Wahlrecht nach § 9 Abs. 2 Satz 3,
2. die fachlichen Voraussetzungen entsprechend der jeweiligen Aufgabe, vor allem die Durchführung durch Fachkräfte sowie Sachkunde und Erfahrungen des Trägers der Jugendhilfe für den Betrieb solcher Einrichtungen, Dienste oder Veranstaltungen,
3. eine genügende Vielfalt des Angebots."

ten – gemäß dem neuen polit-strategischen Paradigma Inkonsistenzen vorzubeugen, wird denn auch gleich deutlich gemacht:

"Eine Wiederaufnahme dieser Reformbemühungen (der 7. und 8. Legislaturperiode; U.S.) erscheint insbesondere wegen der damit verbundenen Mehrkosten aufgrund der finanzwirtschaftlichen Situation auf absehbare Zeit nicht realisierbar." (BMJFG 1984a: 1)

Es handele sich vielmehr um eine Novelle, die sich "im wesentlichen auf dringend regelungsbedürftige Fragen" (a.a.O.: 5) beschränke.

Wieweit das dieser Initiative zugrundeliegende Politikverständnis von der Initialphase der JHRR abhebt und vielmehr ganz dem neuen politischen Paradigma folgt, macht bereits die gänzlich andere Zielstellung deutlich, die sich mit dieser Novelle verbindet: Politik will nicht mehr gestalten, eingreifen, Probleme diagnostizieren und Lösungsmöglichkeiten in gesellschaftliche Praxis umsetzen, sondern erst einmal – ähnlich der pluralistischen "Gießkannenpolitik" des muddling through – in der Praxis bereits Vorhandenes "absegnen" und absichern. Sie will bundesrechtlich lediglich einholen, was in den Ländern und Kommunen ohnehin schon praktiziert wird. Jeder Anspruch einer aktiven Politik wird damit aufgegeben – würde sie doch auch der allgemeinen politischen Linie des Abwurfs und des Sich-Zurückziehens widersprechen.

Im Laufe der Zeit, so die Begründung zum Entwurf, hätten sich Jugendhilfepraxis und ihre rechtlichen Grundlagen so weit voneinander entfernt, daß der Gesetzgeber aus Gründen der Absicherung neuerer Hilfeformen (familienunterstützende, ambulante und teilstationäre Hilfen) wie auch aus rechtsstaatlichen Gründen (Schließen von rechtsfreien Räumen) und nicht zuletzt, um einer landesrechtlichen Zersplitterung der Materie vorzubeugen, hätte tätig werden müssen. (a.a.O.: 2 f.)

"Ziel der Novellierung", so das BMJFG, "ist daher in erster Linie eine bessere Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen, die dem Strukturwandel der Jugendhilfe in den letzten 20 Jahren Rechnung trägt, nicht aber eine Begründung neuer Verpflichtungen, die zusätzliche Kosten bei Bund, Ländern und Gemeinden verursacht." (a.a.O.: 3)

Die wesentlichen Änderungen, die gegenüber dem JWG angestrebt werden, stellen sich nach dem Entwurf vom 20.1.1985 (BMJFG 1985) wie folgt dar:

- Der Funktionsschutz der freien Träger wird bereits in den Grundsatzbestimmungen des Gesetzes geregelt (§ 3a). Ebenso findet eine Absicherung der Beteiligung der freien Träger an der Planung von Maßnahmen des öffentlichen Trägers statt. Laut Begründung soll dadurch die zentrale gesellschaftspolitische Stellung des Subsidiaritätsprinzip unterstrichen werden. (vgl. BMJFG 1984a: 7)
- § 4 stellt eine Zusammenfassung und Erneuerung des Aufgabenkatalogs der §§ 4;5 JWG dar.¹ Damit soll sichergestellt werden, daß es in Zukunft keine Unterscheidung mehr zwischen erst- und zweitrangigen Aufgaben der Jugendämter gebe (vgl. a.a.O.: 11). (Fraglich ist jedoch, ob es sich mit dieser Neuregelung tatsächlich um mehr als eine

1. Er nennt 1. Förderung der Jugendarbeit und benennt in diesem Zusammenhang einige Handlungsfelder, 2. Förderung der Erziehung in der Familie und benennt konkret die Familienbildung, die Beratung und Hilfen für Alleinerziehende, 3. familienunterstützende Hilfen in Tageseinrichtungen und Tagespflege, 4. die Gewährung von Erziehungshilfen, 5. Familienpflege und Jugendschutz, 6. Aufgaben im Bereich des Vormundschaftswesens, 7. Die Adoptionsvermittlung, 8. die Jugendgerichtshilfe.

redaktionelle Änderung handelt. Ungleichgewichte zwischen jugendpflegerischen und jugendfürsorgerischen Hilfen werden insofern weiterhin festgeschrieben, als die jugendpflegerischen Leistungen lediglich aufgeführt werden, ohne jedoch konkret über Gewährleistungsverpflichtungen etc. abgesichert zu sein, ohne daß also konkrete Rechtsansprüche ableitbar wären, während die Erziehungshilfen im Folgenden detaillierte Regelung erfahren.¹⁾

- Die Trias von FE, FEH und Erziehungsbeistandsschaft wird durch ein umfassenderes System von beim örtlichen Träger konzentrierten Hilfen ersetzt. Dem steht eine Neuordnung der Aufgaben der Landesjugendämter gegenüber, die nun einen stärker anregenden, fördernden, beratenden und unterstützenden Charakter bekommen sollen. Insbesondere wurde aus der JHRR die Idee Zuständigkeit der Landesjugendämter für Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe übernommen. (§ 20 des Entwurfs)
- Kernstück der Novellierung stellt der neue Unterabschnitt IIIa "Hilfe zur Erziehung" dar. Er knüpft ebenfalls insofern an die JHRR an, als er in den Katalog der Hilfen zur Erziehung (§ 26a) ausdrücklich familienbezogene teilstationäre und ambulante Hilfen aufnimmt.

Auch wird der Erziehungsplan übernommen.

Neu sind ebenfalls sowohl die Aufführung berufsbildender Maßnahmen im Kontext der Hilfen zur Erziehung als auch der § 26d, der die Fortsetzung einer Hilfe zur Erziehung über die Volljährigkeit hinaus ermöglicht, ohne daß sie - wie bisher - mit einer bereits begonnenen schulischen oder beruflichen Ausbildung verknüpft sein muß. Die Gewährleistungsvoraussetzung für Erziehungshilfen wird in § 26a,1 geregelt, wo es heißt:

"Einem Minderjährigen ist Hilfe zur Erziehung zu gewähren, wenn eine seinem Wohl entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe notwendig und geeignet ist. Art und Umfang der Hilfe richten sich nach den erzieherischen Bedarf im Einzelfall."

Der Entwurf verzichtet also einerseits auf den stigmatisierenden Begriff der Verwahrlosung, folgt mit § 26,1 jedoch auch dort der Linie der JHRR, wo er - ebenso wie der RegE - einen Rechtsanspruch auf offene Hilfen und Beratung nur in Verbindung mit einem akuten erzieherischen Notstand einräumt und damit eine offensive Option aufgibt.

- Abschnitt IV regelt den Schutz Minderjähriger in Pflegefamilien und Einrichtungen. Eine Änderung gegenüber der jetzigen Regelung besteht darin, daß in § 28,3 nunmehr von einer Beteiligung zentraler Träger an der Überprüfung von Einrichtungen, nicht mehr von einer Übertragung dieser Aufgabe die Rede ist. Auch werden die Kompetenzen der Landesjugendämter bei der Aufsicht konkreter geregelt (§§ 28,4;29,2). Insgesamt bekommt der beratende und betreuende Aspekt im Pflegekinderwesen größeres Gewicht.

Der Novellierungsvorschlag greift damit in einigen Einzelregelungen und redaktionellen Anpassungen durchaus Vorschläge aus der JHRR auf. So insbesondere

- in der Zusammenfassung der §§ 4,5 JWG,
- in der Ersetzung von FE, FEH und Erziehungsbeistandsschaft durch ein neues System von Hilfen zur Erziehung,
- in der Verortung dieser Hilfen beim örtlichen Träger,
- in der Umgestaltung der Regelungen zum Pflegekinderwesen und schließlich - bisher nicht erwähnt -
- in der Festschreibung der Nachbetreuung junger Volljähriger nach Beendigung einer Hilfe zur Erziehung in einer Einrichtung (§ 26d,4) und der Verpflichtung, mit anderen

1. vgl. die Kritik von Münder 1985: 65

Planungsträgern im Sinne einer Interessenvertretung für die jungen Menschen und den Familien zusammenzuarbeiten (§ 23b Nr.3).

Wenn damit in der Tat im Wesentlichen lediglich benannt wird, was ohnehin Praxis ist, jedoch kaum neue Verpflichtungen festgeschrieben oder aber aktiv gestaltend in die Jugendhilfepraxis hineingewirkt wird, so darf damit dieses Vorhaben politisch jedoch nicht unterbewertet werden. Es ist zugleich mehr als das, für was es sich ausgibt:

Politisch stellt es vielmehr einen Schlußakkord in einer Entwicklung dar, die von einem DE ausging, welcher mit den Standards offensiver Jugendhilfe ein integratives Paradigma staatlichen Handelns in den jugendpolitischen Bereich transportierte hätte, und die sich im Folgenden jedoch als eine immer deutlichere Anpassung der JHRR an die neue Strategie einer Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln entpuppte. Das Novellierungsvorhaben bedeutet in ihrem politstrategischen Kern das endgültige Abwerfen auch letzter Diskussionsfetzen, wie sie noch aus den frühen 70er Jahren mitschwangen, und stellt statt dessen eine nochmalige und konsequente Angleichung der JHR-Politik an jene allgemeine gesellschaftspolitische Linie dar, wie sie während der 70er Jahren aus strukturellen Gründen und aus einem Interesse des Staates an sich selbst "erzwungen" wurde: die Linie der Nicht-Zuständigkeit, der Entstaatlichung, der Privatisierung, der Statuszuweisung und gegebenenfalls Ausgrenzung.

Dies wird insbesondere in vier Punkten deutlich:

- Die für die Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln zentralen Vehikel werden noch einmal ausdrücklich festgeschrieben und bestätigt. Es wird noch einmal deutlich gemacht, daß politisch an ihnen z.Z. nicht zu rütteln ist: so der unbedingte Vorrang der freien Träger, ohne daß der gewandelten Struktur im System der freien Träger selbst Rechnung getragen wird (vgl. BMJFG 1984: 7).¹ Nicht berücksichtigt wird die zunehmende Zahl von selbstinitiierten Aktivitäten, die sich z.T. ausdrücklich als Alternative zu den traditionellen Trägern verstehen; ebenso der unbedingte Vorrang der Familienerziehung, begriffen als Gebot für den Staat, sich aus diesem Raum weitgehendst "herauszuhalten". Ging es dem DE noch darum, Jugendhilfe zu einem eigenständigen Sozialisationsfeld auszubauen, so soll nun ganz ausdrücklich

"dem zweifache Nachrang von öffentlicher Jugendhilfe, nämlich der Achtung und Stärkung der elterlichen Erziehungsverantwortung vor staatlicher Intervention (Hilfe zur Selbsthilfe) sowie dem Vorang nichtstaatlicher vor staatlicher Hilfe (Subsidiaritätsprinzip) (...) Rechnung getragen werden." (BMJFG 1984: 4)

Auch wird jene Kritik an der Jugendhilfrechtsreform, die einen vermeintlichen sozial- und rechtsstaatlichen Perfektionismus sowie einen Eingriff in die Länderhoheit beklagte und letztlich auf eine Entregelung im Sektor Jugendhilfe abzielte, insofern aufgegriffen, als das novellierte JWG um 1/3 weniger Paragraphen als vorher beinhalten und auf Regelungen zur Jugendarbeit sowie zur vorschulischen Erziehung weitgehend verzichtet werden soll.

- Durch die Kombination, einerseits ein kostenneutrales Gesetz schaffen zu wollen (vgl. BMJFG 1984a: 5) und andererseits einen Ausbau der offenen, ambulanten und familienorientierten anzutreiben, ohne jedoch fachliche Standards im Bereich der Heimerziehung abzusichern, wird der Verdacht nahegelegt, daß das Gesetz einer Diversifizierung innerhalb der Jugendhilfe Vorschub leisten könnte. Es besteht die Gefahr, daß der Aus-

1. vgl. zur Diskussion um die "Alte" und "neue" Subsidiarität" Joachim Merchel 1984; im Kontext der JHRR vgl. auch die Stellungnahme des DJI zum RegE (1979)

bau der offenen Hilfen auf Kosten der institutionellen Unterbringung erfolgt und der Heimbereich somit zum Restbereich verkommt. (vgl. auch AWO 1985: 32; jw 1984: 2) In die gleiche diversifizierende Richtung weist ebenfalls, daß der Gestaltungsspielraum der §§ 5;6,1 JWG im Grunde nur unzureichend kompensiert wird. § 26a,1 des Entwurfs räumt vielmehr die Möglichkeit einer restriktiven Handhabung des Gesetzes ein.

- Die politisch entscheidende, tatsächliche Neuerung des Entwurfs dürfte jedoch die ausdrückliche Erwähnung der berufsbildenden Maßnahmen im Zusammenhang mit den Hilfen zur Erziehung. Sie muß in Verbindung mit dem neuen § 26d des Entwurfs gelesen werden, welcher in Abs. 1 und 2 besagt:

"(1) Ist eine Hilfe zur Erziehung vor Eintritt der Volljährigkeit eingeleitet worden, so ist sie in geeigneter Form über diesen Zeitraum hinaus weiterzuführen, wenn dies erforderlich ist, um eine Gefährdung der weiteren Entwicklung des jungen Menschen abzuwenden und dieser bereit ist, am Erfolg der Hilfen mitzuwirken. Die Hilfe wird nur auf Antrag und in der Regel bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt; in begründeten Einzelfällen kann sie für einen begrenzten Zeitraum darüber hinaus fortgesetzt werden.

(2) Die Hilfe soll unter den Voraussetzungen des Absatz 1 auch dann weitergeführt werden, wenn sie auf Verlangen des Volljährigen zunächst eingestellt worden ist und seit diesem Zeitpunkt höchstens sechs Monate vergangen sind."

Laut Begründung (vgl.: 38) setzt diese Regelung an dem Problem an, daß das geltende Recht, wonach die Möglichkeit der Weiterführung einer Hilfe mit einer begonnenen schulischen oder beruflichen Ausbildung gekoppelt ist, in vielen Fällen den Bedürfnissen der Praxis nicht gerecht werde; so insbesondere bei jungen Volljährigen, die erst mit der Volljährigkeit eine Ausbildung beginnen oder aber ihren Ausbildungsplatz verlieren.

Vor dem Hintergrund einer gesamtgesellschaftlichen Entwicklung, die u.a. nach wie vor von einer höchst angespannten Arbeitsmarktsituation – gerade auch für Arbeitnehmer unter 25 Jahren – und insbesondere durch das Problem der Folgearbeitslosigkeit junger Menschen nach ihrer Ausbildung gekennzeichnet ist¹, erhält diese Regelung jedoch eine gewisse Eigendynamik und legt die neue Stoßrichtung der Politik offen: So stellt auch Bernhard Happe fest:

"Dieser Ausbau der Hilfen für junge Volljährige ist nach meiner Überzeugung ein wesentliches – wenn nicht das wichtigste – Kernstück einer neuen gesetzlichen Regelung. Zumindest im nächsten Jahrzehnt unter dem Stichwort 'Jugendarbeitslosigkeit' oder 'Arbeitslosigkeit bei jungen Erwachsenen', vielleicht sogar auf Dauer besteht ein Regelungs- und Handlungsbedarf, möglicherweise sogar ein neues Handlungsfeld für die Jugendhilfe." (1987: 190)

Geht es unter sozialpädagogischen Gesichtspunkten auch um die Weiterführung einer erzieherischen Hilfe aufgrund eines erzieherischen Bedarfs, so ist doch unübersehbar, daß hinter der pädagogischen Begründung die Novelle mit dieser neuen Möglichkeit der Hilfeleistung ebenfalls in spezifischer Weise auf das politische Problem Jugendarbeitslosigkeit reagiert: indem sie mit dazu beiträgt, es zu einem pädagogischen Problem umzudefinieren, um es dann zur "Auskühlung" der Jugendhilfe zu übertragen.

1. So waren im Jahre der Veröffentlichung des Referentenentwurfs zur Novelle insgesamt 569 747 Menschen unter 25 Jahren arbeitslos gemeldet, was einer Arbeitslosenquote von 10,8 % und einem Anteil an allen Arbeitslosen von 25,1 % entspricht. Während dabei der Anteil der Arbeitslosen unter 20 Jahren abnehmend ist, steigt der der 20 bis 25-Jährigen. (vgl. Schober 1985:249)

Erhärtet wird dieser Verdacht, wenn darüber hinaus verstärkt die Forderung erhoben wird, Hilfen nicht nur in Form einer Weiterführung über das achtzehnte Lebensjahr hinaus zu gewähren, sondern auch solchen jungen Erwachsenen erstmalig anzubieten, die vor ihrer Volljährigkeit keine Hilfe erhalten haben (vgl. ebd.; Wiesner 1987: 15), und wenn dabei ganz offen jene jungen Erwachsenen ins Auge gefaßt werden, die an der 2. Schwelle zum Arbeitsmarkt scheitern.

Politisch wird hier eine Entlastung vorgenommen, indem aus einem arbeitsmarktpolitischen ein jugendhilfepolitisches Problem gemacht werden soll. Daß die Jugendhilfe hier keine tatsächlichen Lösungen anzubieten hat, ist allemal unbestritten. Ganz offensichtlich dient Jugendhilfe hier statt dessen der Verwahrung gesellschaftlicher Problemlagen, wird sie zum Instrument der neuen politischen Strategie der Problemverschiebung und des muddling through.

Nicht zufällig dürfte in der jüngsten Vorstellung der jugendpolitischen Vorhaben der CDU/CSU-Bundestagsfraktion durch den Vorsitzenden der Arbeitsgruppe "Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit", Paul Hoffacker, der "Ausbau der Hilfen für junge Erwachsene", die "insbesondere arbeitslosen jungen Erwachsenen zugute kommen" sollen, an die erste Stelle der "Eckpunkte" einer beabsichtigten Neuordnung des JWG gerutscht sein. (zit.n. jpd v. 17.7.1987: 3)

Resümee und weiterführende Fragen

Unsere makrotheoretische Einordnung der Versuche einer Neuformulierung des Jugendhilfegesetzes bis hin zum jüngsten Novellierungsvorhaben hat unsere forschungsstrategische Ausgangshypothese, welche besagte, daß sich die Erklärung jugendhilfepolitischer Initiativen und Inhalte nicht in kontingenten Faktoren erschöpft, sondern einer politökonomisch-funktionalen Betrachtungsweise zugänglich ist, bestätigen können.

Wir identifizierten den Verlauf der Jugendhilfrechtsreform als ein sukzessives Abrücken vom Paradigma integrativer Politik hin zu einer Strategie des Abwurfs von Organisationsmitteln und erbrachten damit den Nachweis, daß dieser Reformversuch in allen Stadien den strategischen Imperativen kapitalistisch-staatlichen Handelns folgte.

Sind diese Imperative dabei auch letztlich funktionale Ableitungen aus den strukturellen Reproduktionsproblemen der kapitalistischen Gesellschaftsformation und ökonomischen Determinanten, so konnten wir jedoch hyperfunktionalistische und ökonomistische Erklärungsweisen vermeiden.

Mit der logisch und historisch begründeten Einführung der Variablen der "Eigeninteressiertheit staatlichen Handelns", des "politstrategischen Paradigmas" und des "Vehikels" haben wir vielmehr einen methodischen Rahmen gelegt, der eine funktionale, politökonomische Erklärungsweise gestattet, die sowohl dem Apparat Staat als auch der sozialpädagogischen Diskussion einen festen forschungsstrategischen Stellenwert zumißt.

Es gelang uns dadurch, den Zusammenhang von ökonomischer Notwendigkeit und sozialpädagogischer Diskussion makrotheoretisch einzufangen.

Unser Zugang vermag es damit ebenso, jene empirischen Reststellen zu verkleinern, die eine ökonomistische Herleitung von Politiken zwangsläufig produziert und die daraus resultieren, daß es immer jugendpolitische Phänomene gibt, die sich eben nicht direkt ökonomischen Notwendigkeiten zuordnen lassen, wie er sich auch plausibel insofern erweist, als er theoretisch dem Umstand gerecht wird, daß Jugendhilfepolitik inhaltlich in erster Linie über sozialpädagogisches, nicht über wirtschaftspolitisches Vokabular diskutiert wird. Mögen die Entscheidungen der Handelnden zwar letztlich ökonomisch begründbar sein, unterliegen sie dennoch immer einer spezifischen Eigeninteressiertheit. Die makrotheoretische funktionale Begründung von Jugendpolitiken deckt sich in der Regel nicht mit dem Bewußtsein ihrer Akteure.

Dieses Phänomen, das sich methodologisch in der Spannung zwischen politökonomischen und entscheidungstheoretischen Ansätzen wiederfindet, ist bisher in nur unbefriedigender Weise aufgearbeitet. Doch kann eine Erklärung von Jugendpolitiken nicht umhin, diesen faktischen Zusammenhang in plausibler Weise miteinzubeziehen. Vielmehr muß der Analyserahmen so beschaffen sein, daß er diesen Widerspruch theoretisch aufzulösen vermag. Es gilt – mit anderen Worten – entscheidungstheoretische und politökonomische Prämissen in einem Zugriff zu vereinen, wofür unser Zugang mit der Verbindung von politökonomischen, strukturalistischen und staatstheoretischen Überlegungen eine hinreichende makrotheoretische Plattform bietet.

Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei an dieser Stelle betont, daß, auch wenn am Fall der JHRR der funktionale Zusammenhang von ökonomischen, letztlich strukturell begründeten Notwendigkeiten, sozialpädagogischer Diskussion und jugendpolitischen Inhalten aufgezeigt werden konnte, damit jedoch prognostisch keinem ökonomischen Determinismus das Wort geredet werden soll, in dem der Verwertungsprozeß als alles determinierende Kraft erscheint.

Der Nachweis eines mittelbar prägenden Zusammenhangs von Ökonomie und Jugendhilfepolitik, nämlich über die Transmissionsriemen "Eigeninteressiertheit" und "allgemeine

Strategie staatlichen Handelns", hat erst einmal historischen, retrospektiven Charakter, der keine zwingenden Prognosen abzuleiten erlaubt.

Zeigen sich die Strategien staatlichen Handelns – das integrative Paradigma ebenso wie die Strategie des Abwurfs – auch an ökonomischen Erfordernissen und Kapitalinteressen ausgerichtet, und ist auch feststellbar, daß sich der Staat im Konfliktfall niemals in grundsätzlicher Weise gegen Kapitalinteressen im engeren Sinne verhalten hat, so muß jedoch ebenso mitgesehen werden, daß eine staatliche Autonomie gegen Kapitalinteressen in der Bundesrepublik auch zu keinem Zeitpunkt ernsthaft eingeklagt wurde:

Legitimatorische, sozialstaatliche Imperative einerseits und die Erfordernisse, die aus der kapitalistischen Produktionsweise für den Staat erwachsen, andererseits strebten in der BRD zu keiner Zeit in unvereinbarer Weise auseinander. Im Konfliktfall zeigt sich sowohl in gewerkschaftlichen Strategien als auch im Wählerverhalten vielmehr, daß sozialstaatliche Forderungen schnell in – wenn auch noch so trügerischer – Aussicht auf ein versprochenes Wirtschaftswachstum zurückgenommen werden, man durchaus zum Verzicht bereit ist und so den Druck über die Organisationsmittel der sozialstaatlichen und demokratischen Verfaßtheit des Staates verringert.

Solange damit das Gegenteil nicht bewiesen ist, besteht somit auch kein logischer Grund, die theoretische Option eines Bruchs von Kapitalinteressen und staatlichem Handeln forschungsstrategisch auszuklammern.

Wie ab Mitte der 70er Jahre mit der Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln eine politische Strategie identifizierbar ist, die in der Tendenz einen Bruch zwischen funktionalen Imperativen der Systemreproduktion und den Eigeninteressen staatlichen Handelns impliziert, so könnte unser Modell ebenso weitere Möglichkeiten des Bruchs zwischen den verschiedenen Erklärungsbausteinen von Jugendpolitik "verkräften", sei es zwischen kurz- oder mittelfristigen Kapitalinteressen und den Eigeninteressen des Staates oder sei es zwischen den Imperativen staatlichen Handelns und der sozialpädagogischen Diskussion.

Daß solche Brüche anscheinend die Ausnahme darstellen, die Kompatibilität von strukturell bedingten Imperativen staatlichen Handelns, Fachdiskussion und interessenpolitischer Konstellation dagegen die Regel, ist das Phänomen, an dem die weitere Analyse des Falls Jugendhilferechtsreform anzusetzen hätte:

Bisher haben wir nach den Beziehungen gesucht zwischen funktionalen und qualitativen Notwendigkeiten der Politik einerseits und der Jugendhilferechtsreform und ihrer sozialpädagogischen Diskussion andererseits. Wir konnten dabei feststellen, daß die verschiedenen Größen in spezifischer Weise miteinander "korrelieren", und somit das WAS der Jugendhilferechtsreform benennen.

Es gilt nun nach dem Wie zu fragen: Welche Mechanismen bewirken diese "Korrelationen"? Welche Dynamik besorgt die Funktionalität von Politiken und sorgt speziell dafür, daß sich Jugendhilfepolitik gemäß den allgemeinen polit-strategischen Imperativen verhält?

Wir konnten diesen Aspekt in dieser Arbeit nur anreißen – und zwar auf einer sehr abstrakten Ebene.

Wir begründeten die notwendige Vehikelkonsistenz staatlichen Handelns und in einem anderen Zusammenhang die strukturell erzwungene Systematik der Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln, welche auch bei einer dem entgegenwirkenden politischen Strategie für ein gewisses Mindestmaß an funktionaler Politik sorgt. Doch bieten solche theoretischen Bruchstücke allererst einen Einstieg in eine systematische Untersuchung der Dynamik von Jugendpolitik. Nichtsdestotrotz haben wir mit dieser Arbeit jedoch bereits den notwendigen makrotheoretischen Hintergrund angelegt, vor dem eine solche Analyse ihr Abbild finden kann.

Politik setzt sich immer über Interessen und Verfahrenweisen um. Auch bei sog. Sachzwängen, die anscheinend "stumm" wirken, ist zu berücksichtigen, daß eine jede Struktur und ein jeder daraus resultierender Zwang nichts Statisches sind, sondern sich stets über dahinter stehende Interessen und Machtkonfigurationen reproduzieren müssen.

Wenn wir von wirtschaftsstrukturellen Restriktionen expansiver Sozialpolitik und ökonomisch ableitbaren Handlungszwängen des Staates sprachen, so sind dies makrotheoretische Abstrakta, hinter denen soziale Gruppen stehen, die für ihre stete Reproduktion sorgen und ein Ausbrechen aus den durch sie gesetzten Imperativen verhindern.

Und wenn wir feststellten, daß ökonomischen Interessen nicht direkt auf die Inhalte von Jugendpolitik "durchschlagen", sondern ein kompliziertes Zusammenspiel der Ressorts durchlaufen, das sich modellhaft über die Notwendigkeit der Konsistenz der politstrategischen Vehikel begreifen läßt, bekommt damit auch eine Untersuchung der Organisations- und Interessenstruktur im Sachbereich Wohlfahrtspflege ihre spezifische Relevanz: Hier werden jene Vehikel definiert und "geliefert", die angesichts bestimmter ökonomischer Rahmenbedingungen und eines bestimmten staatlichen Handlungsdrucks opportun sind. Hier werden Interessen an den Staat vorgetragen. Hier wird schließlich opportune Politik formuliert.

Wenn wir also nach der Dynamik der Funktionalität staatlichen Handelns in einem Sektor der Wohlfahrtspflege fragen, so ist diese Organisations- und Interessenstruktur zu untersuchen und sind jene ihrer Bauelemente zu identifizieren, die die zuverlässige Harmonie zwischen kapitalistischen Imperativen staatlichen Handelns und der Politik dieses speziellen Sektors besorgen, die – mit anderen Worten – die Korrelationen zwischen Imperativen staatlichen Handelns, Vehikeln und Jugendpolitik bewirken.

Erst damit hätte eine Fallanalyse der Jugendhilferechtsreform ihren Abschluß gefunden, die Wesentliches zum Verständnis von Jugendpolitik und insbesondere zum Zusammenhang von sozialpädagogischer Diskussion, Interessenpolitik und politischem Output in ihrer ökonomischen Eingebundenheit beitragen kann. Es wäre damit auch die analytische Grundlage geschaffen, über makrotheoretische allgemeinere Überlegungen hinausgehend, politstrategische Erwägungen zur Veränderung von Jugendpolitik anzustrengen.

Der hier vorliegende Beitrag dazu liegt dem gegenüber noch deutlich auf der 'alltagsabgewandten Seite' von Sozialpädagogik. Er dient der Aufarbeitung von Grundlagen zum Verstehen von Jugendpolitik. Neben dem bereits Gesagtem legt die Arbeit dabei desweiteren besonderes Gewicht auf die gründliche Einbeziehung der wirtschaftspolitischen Ebene in die jugendpolitische Diskussion und um die Untersuchung ihres Zusammenhangs. Auch ist die bisherige theoretische Aufarbeitung von Jugendpolitik unbefriedigend. Es reicht nicht aus, die ökonomische Bedingtheit gesellschaftspolitischer Inhalte festzustellen, um es dann beim Aufzeichnen grober Züge der ökonomischen Bedingungen oder der Forderung nach einer anderen Haushaltspolitik zu belassen. Zum tieferen Verstehen und als Voraussetzung zu einem konstruktiven Umgang mit dieser Erkenntnis, wird die detaillierte und sachkundige Auseinandersetzung mit Wirtschaftspolitik vielmehr unvermeidbar.

"Auf der alltagsabgewandten Seite der Sozialpädagogik" heißt desweiteren, daß die Arbeit, auch wenn sie mit der Untersuchung des Scheiterns einer Reform und damit des Scheiterns eines Versuchs der gesetzgeberischen Umsetzung offensiver Jugendhilfe eine Analyse von Restriktionen offensiver Jugendhilfe auf bundespolitischer Ebene impliziert, keine Lösungen anbieten will und kann. Die Frage, welche politische Strategie aus der ökonomischen Eingebundenheit der Jugendpolitik und ihrer sozialpädagogischen Diskussion zu ziehen sind, ist bereits eine weiterführende, die auch auf der Grundlage der hier vorgelegten Befunde nicht "aus dem Stand heraus", sondern erst nach Behandlung der oben aufgeworfenen weiterführenden Fragen zu beantworten ist.

Nichtsdestotrotz wird jedoch auf der Grundlage unserer makrotheoretischen Analyse hinsichtlich politischer Strategien dreierlei bereits in grundsätzlicher Weise deutlich:

- Die jugendhilfepolitische Diskussion ist immer in einen politstrategischen Kontext eingebunden, aus dem sie sich nicht befreien kann. Die Untersuchung der Jugendhilfrechtsreform hat deutlich gemacht, daß es die rein fachpolitische Diskussion nicht gibt. Anderes zu behaupten, hieße die spezifische Eingebundenheit der Ressortpolitik in die allgemeinen politstrategischen Paradigmen und den Vehikelcharakter sozialpädagogischer Ideen und Auseinandersetzungen zu übersehen oder zu verdrängen.

Jugendhilfepolitik ist immer in eine allgemeinpolitische Linie eingebunden, die der historisch je bestimmbar und letztlich ökonomisch bedingten spezifischen Eigeninteressiertheit des Staates entspringt. Wird – auch unter fachlichen Gesichtspunkten – zu jugendpolitischen Vorhaben Stellung bezogen, so wird implizit auch immer die Frage dieser allgemeinpolitischen Linie mitbehandelt. Diese Ebene muß somit mitreflektiert werden, soll sich die jugendpolitische Einflußnahme nicht auf ein reines fachliches Begleiten der woanders definierten politischen Strategie beschränken.

Dies gilt auch für die aktuell geführte Fachdiskussion um den Novellierungsvorschlag zum JWG: ich unterstütze die Anpassung eines Gesetzeswerks an diese allgemeine Strategie staatlichen Handelns oder bringe ihr Widerstand entgegen. Je mehr wir uns dabei auf die Diskussion nur einzelner Regelungen einlassen, desto größer wird die Gefahr, bereits innerhalb einer Strategie zu diskutieren – in diesem Fall im Kontext einer Politik des Abwurfs von Organisationsmitteln –, auf ihre grundsätzliche Thematisierung bewußt oder unbewußt zu verzichten und zum strategieimmanenten Vehikelträger zu werden.¹

Dieser Zusammenhang muß uns bewußt sein, um die Konsequenzen unseres Tuns richtig einschätzen zu können.

So gehen, im Kontext der Geschichte der JHRR betrachtet, partielle fachliche Verbesserungen durch die Novellierung einher mit einem weiteren politstrategischen Schritt zu einer Politik des Kappens von Verantwortungen. Trotz der Verbesserungen bedeutet die Novellierung, so wie sie uns als Entwurf vorliegt, ein weiteres Mal die Festschreibung des Verzichts auf die Gestaltung von Strukturen und ursachenbezogenes Handeln und leistet einem weiteren Rückzug des Staates aus gesellschaftlichen Feldern Vorschub. In ihrer Gesamtlinie fördert sie fortschreitende Privatisierung, Individualisierung und Marginalisierung.

Das kooperative fachpolitische Mitdiskutieren wird – wird diese Ebene nicht mit einbe-

1. Den Konflikt, der sich hier in der politischen Diskussion für den Fachexperten auftut, beschreibt eindrucksvoll Hans Thiersch im Zusammenhang mit der jugendhilfepolitischen Renaissance neoklassischer Definitionsmuster sozialer Probleme:

"Daraus ergeben sich strapaziöse innere Kämpfe. Das neue Konzept ist öffentlich wohlgeleitet, vielfältig unterstützt, also mächtig. Fügen wir uns, dann bleiben wir nicht isoliert. Wenn wir uns aber auch nicht fügen, so ist es doch naheliegend, zu denken, man müsse in der Auseinandersetzung, in der Verhandlung, gleichsam 'am Ball' bleiben, müsse also auf neue Argumente eingehen, sie aufnehmen, sich in ihnen verständlich machen um allzu große Einbrüche zu verhindern. Solches Doppelspiel aber ist eine mühsame Gratwanderung. Man gewöhnt sich im Reden auch an Gedanken und lernt allmählich, das, was man sagt, auch zu glauben. Vor allem aber haben viele in solcher Gratwanderung – und mir begegnen neuerdings nicht wenige Kollegen mit solchen Problemen – ein ungutes Gefühl, ein schlechtes Gewissen: Sie wollen und müssen, indem sie sich auf neue Argumente einlassen, auch sich selbst überzeugen und werden, in solcher doppelten Anstrengung, besonders eifrig und hart." (1983: 369)

zogen - zu einem Verzicht auf Widerstand gegen eine solche allgemeine Strategie staatlichen Handelns, die sich über alle Ressorts hinweg verwirklicht.

Besonders deutlich wird dies etwa an der Regelung um eine Bewältigung der Folgearbeitslosigkeit von jungen Menschen. Die vorschnelle fachliche Befürwortung dieser Bestimmung - und sei es auch nur mit dem Argument, daß jemand ja die durch die Arbeitslosigkeit hervorgerufene psychosoziale Not der Betroffenen auffangen müsse - bedeutet, sich zugunsten eines zweifelhaften Vorteils der Einbindung auf momentane politische Bedürfnisse staatlicher Lenkung einzulassen und damit einen politischen Kurs zu unterstützen, dessen strategisches Paradigma der Lösung der Probleme dieser Menschen jedoch grundsätzlich entgegensteht, indem ein staatlicher, tatsächlich problem-lösender Handlungsbedarf letztlich negiert und das Problem zur Umdefinition und zum Auskühlen der Jugendhilfe übertragen wird - eine fragwürdige Aufwertung der gesellschaftlichen Position von Jugendhilfe.

Daß der Jugendhilfe zu Zeiten hoher Jugendarbeitslosigkeit Aufgaben erwachsen, ist unbestritten; die psychischen und sozialen Probleme, die die Jugendarbeitslosigkeit bei den Betroffenen hervorruft, aus politischem Kalkül heraus ignorieren zu wollen, wäre Zynismus. Und daß auch der arbeitslose Jugendliche einen Rechtsanspruch auf Jugendhilfeleistungen haben muß und der Jugendhilfe auch die entsprechenden Mittel zur Verfügung stehen müssen, liegt auf der Hand.

Doch gilt es die Aufgaben der Jugendhilfe zu diesem Problemkreis eindeutig - und zwar sozialpädagogisch - zu definieren und auf der Kehrseite die Verpflichtungen der Arbeitsmarktpolitik um so deutlicher anzumahnen.

Die Aufgaben der Jugendhilfe - auch im Zusammenhang mit der Jugendarbeitslosigkeit - können nur sozialpädagogische, jedoch keine arbeitsmarktpolitische sein. Und die Jugendhilfe sollte sich hüten, dementsprechende Funktionen wahrnehmen zu wollen: mehr als Warteschleifen und "Spielwiesen" sind unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten in diesem Sektor kaum zu erwarten.

Eine Regelung dieser Hilfen in einem Jugendhilfegesetz signalisiert statt dessen bereits, daß das Problem Jugendarbeitslosigkeit, an dessen konjunkturellen Charakter wohl keiner mehr so recht glaubt, anscheinend gleich mitfestgeschrieben wird. Dies müßte angesichts der Hilflosigkeit, mit der der Staat dem Problem ansonsten gegenübersteht und der Abwesenheit einer problemlösenden Politik, die mehr tut als "sich über die Runden zu retten", stutzig machen und die Frage aufwerfen, ob hier nicht bereits die politische Gewöhnung des Staates an dieses Problem ihren rechtlichen Niederschlag findet, wird die rein statusflankierende Problembehandlung - hier durch die Jugendhilfe - doch bereits fest institutionalisiert, nicht mehr in Form von Sonderprogrammen oder befristeten Mittelausweitungen, sondern dauerhaft - in Form einer rechtlichen Kodifizierung im Jugendwohlfahrtsgesetz. Der Staat richtet sich im Sinne seiner politischen Strategie dauerhaft ein.

Insgesamt steht zudem fest: die Novellierung des JWG würde insofern ein einschneidendes historisches Datum darstellen, als an eine Wiederaufnahme der Reformbemühungen unter offensiven Vorzeichen für lange Zeit nicht mehr zu denken sein wird - auch nicht bei einer Ablösung der momentanen Regierungskoalition. Jede Partei würde unter denselben sozioökonomischen Rahmenbedingungen antreten - Rahmenbedingungen, die bereits Mitte der 70er Jahre die SPD kapitulieren ließen.

- Damit wären wir auch bereits beim zweiten Punkt:
Die Chance einer bundespolitischen Umsetzung offensiver Jugendhilfe lag in dem Versuch der Installation eines integrativen Paradigmas über das zentrale Vehikel keynesianischer Globalsteuerung. Mit dem Scheitern dieser Politik und dem Wirksamwerden wirtschaftsstruktureller Restriktionen fand auch die offensive Jugendhilfrechtsreform ihr Ende.

Offensive Jugendhilfe kann sich, so ist deutlich geworden, nicht aus sich heraus in einem JHG niederschlagen, kann niemals als reine Ressortpolitik verwirklicht werden.

Soll sie heute trotz ungünstigster politischer Bedingungen dennoch gefordert werden, so sind die wirtschaftspolitischen und finanzpolitischen Verflechtungen von Sozialpolitik und die politstrategische Notwendigkeit konsistenter Ressortpolitiken jeweils mitzusehen, um politisch abschätzen zu können, was man da fordert.

Die Diskussion um eine angemessene und offensive Jugendhilfe muß deshalb über den Zaun ihres Fachressorts hinausblicken. Dies darf nicht verwechselt werden mit einem praxisorientierten "Einnischen" auf einer kommunalen Ebene. Gemeint ist darüber hinaus die analytische Auseinandersetzung mit Jugendhilfe bedingenden Politikfeldern – kein kurzer Einblick, sondern vertiefte Betrachtung.

Um die Chancen für seine jugendpolitischen Forderungen einschätzen zu können, um seine Forderungen gesamtpolitisch einordnen zu können und Restriktionen nicht nur zu erkennen, sondern auch zu verstehen, ist die sachkundige Beschäftigung gerade mit Wirtschaft und Wirtschaftspolitik vonnöten.

Einfache Rechenmodelle, die einen Starfighter mit einem Kindergarten verrechnen, gehören dabei in den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit. Es geht vielmehr um sozialökonomische Zusammenhänge und um deren politische und gesellschaftliche Wirkungen

Die Fachdiskussion hat sich hier selbst sachkundig zu machen oder aber in der Analyse zu kooperieren.

Offensive Jugendhilfepolitik wird unter den gegebenen politischen Parametern nur langfristig und strategisch durchzusetzen sein, da sich die gesellschaftspolitischen und wirtschafts- und finanzpolitischen Parameter mitverändern werden müssen. Sachkundige Einmischung als politische Strategie ist deshalb auch auf dieser Ebene gefragt.

Die jugendpolitische Diskussion darf sich nicht auf ihr Ressort beschränken.

- Werden die Zusammenhänge verschiedener politischer Ressorts in Bezug auf die eigenen fachlichen Forderungen gesehen, so muß sich die Kooperation auch auf die politische Praxis beziehen. Es gilt Verbündete aus anderen Sachbereichen zu suchen, mit denen eine gemeinsame konsistente Politik zu formulieren ist. Befindet sich Jugendhilfe in einer politischen und gesellschaftlichen Randstellung, so gilt es, nach "getaner Analyse" des Umfeldes der eigenen Forderungen nach Interessengruppen aus stärkeren Sektoren zu suchen, mit denen die ressortfremden Bedingungen von Jugendpolitik in positiver Richtung veränderbar erscheinen. Es ist die Frage, wie ich die Bedingungen mitschaffen kann, die allererst eine offensive Jugendhilfepolitik möglich machen. Ob ein solcher Weg letztlich zum Erfolg führen wird, sei dahingestellt. Sicher ist jedoch, daß er bei allem, was wir bisher über die Eingebundenheit von Jugendpolitik wissen, der einzig erfolgversprechende ist.

Die Ressortparzellierung selbst ist es schließlich, die die Politik des Abwurfs so leicht macht, indem sie die Diskussion in sog. Sachzwänge hineindrängt, ohne daß diese selbst jedoch strukturell hinterfragt werden können.

Ich möchte es bei diesen drei Imperativen für eine politische Strategie bewenden lassen; trotz der sich anschließenden Frage nach geeigneten wirtschafts- und sozialpolitischen Forderungen, deren Verwirklichung einer offensiven Jugendhilfe eine Chance einräumen könnten. Zur Erarbeitung möglicher Antworten ist mit dieser Arbeit bereits einiges an Grundlagen bereitgestellt, ebenso wie sie hinsichtlich der Reflexion zur politstrategischen Eingebundenheit und wirtschaftspolitischen Bedingtheit bereits einiges aufgearbeitet hat

Verzeichnis der abgekürzten Zeitschriften:

Bl.d.W.	Blätter der Wohlfahrtspflege
Bl.f.dt.u.int.Pol	Blätter für deutsche und internationale Politik
Bull.	Bulletin
dj	Deutsche Jugend
FH	Frankfurter Hefte
FR	Frankfurter Rundschau
JW	Jugendwohl
KJ	Kritische Justiz
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychiatrie
NP	Neue Praxis
NPA	Neue Praxis Aktuell
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
SOMA	Sozialmagazin
SOWI	Sozialwissenschaftliche Informationen
SOZPAD	Sozialpädagogik
TuP	Theorie und Praxis der sozialen Arbeit
UJ	Unsere Jugend
Zbl.f.JugR	Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt
ZfP	Zeitschrift für Pädagogik

Abendroth W./K.Lenk 1973: Einführung in die politische Wissenschaft. München

Adamy W./G.Naegele 1985: Armenpolitik in der Krise. Bestandsaufnahme und Entwicklungstrends. In: Leibfried u.a. 1985: 94 ff.

AGJJ 1970: Leitsätze für ein neues Jugendhilferecht In: AGJJ-Mitt. 1970: 35 ff.

Ahlheim R.u.a. 1971: Gefesselte Jugend. Fürsorgerziehung im Kapitalismus. Frankfurt

Ahlheit P. 1981: Zum Phänomen der "Irrationalität" öffentlicher Jugendpolitik. Sind die gängigen 'linken' Erklärungsmuster noch brauchbar? In: Univ. Bremen 1981: 32 ff.

Alchian A.A./W.R.Allen 1969: Exchange and Production, Theory in Use. Belmont/Cal. USA

Alemann v.U./R.G.Heinze(Hg.) 1979: Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Opladen

Alternativen ... 1976: Alternativen für eine wirksame und soziale Wirtschaftspolitik. Beiträge zur Diskussion des Memorandums der 41 Wirtschaftswissenschaftler. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1976: 257 ff.

- Assall P. 1976: Die Staatsfinanzen. In: FH 1976: 85 ff.
- AWO 1970: Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilferecht. Bonn (3. Aufl.)
- AWO 1985: Stellungnahme der Arbeiterwohlfahrt. Zum Entwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Jugendwohlfahrtsgesetzes. (Kurzfassung) In: TuP 1985: 30 ff.
- Baetcke W. 1978: Widersprüche staatlicher Jugendpolitik. Eine Analyse der Ziele und Inhalte ministerieller Jugendförderung. Weinheim/Basel
- BAG FrW 1974: Stellungnahme zum Diskussionsentwurf. In: JW 1974: 15 ff.
- Barabas F./Ch.Sachße 1974: Funktion und Grenzen der Reform des Jugendhilferechts. In: KJ 1974: 28 ff.
- Barabas F.u.a. 1975: Jahrbuch der Sozialarbeit 1976. Projekte, Konflikte, Recht. Reinbek
- Barabas F.u.a. 1977: Jahrbuch der Sozialarbeit 1978. Reinbek
- Bäuerle W. 1973: Soziale Intervention unter Systemzwang – Aspekte der Entwicklung in Theorie und Technologie der Sozialarbeit und Sozialpädagogik In: TuP 1973: 282 ff.
- Bäuerle W. 1977: Geschlossene Unterbringung von Kindern und Jugendlichen: ein Rückfall in die Vergangenheit. In: TPSA 1977: 277 ff.
- Bay UK 1975: Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein neues Jugendhilfegesetz 1974. In: Jordan 1975: 308 ff
- Bay UK 1978: Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein neues Jugendhilfegesetz 1977. München 1978
- BDA 1974: Entwurf einer Erklärung zu gesellschaftspolitischen Grundsatzfragen. o.O.
- Beining E.u.a. 1976: Die Jungsozialisten und der "Stamokap"-Streit in der SPD. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1976: 63 ff.
- Bell D./I.Kristol(Hg.) 1984: Die Krise in der Wirtschaftstheorie. Berlin/Heidelberg
- Bergmann W. 1986: Außenhandel 85 In: Wirtschaft und Statistik 1986: 44 ff.
- Bispinck R. 1985: Flüssige Arbeitskräfte – Überschüssige Gewerkschaften. Zur Strategie von Kapital und Koalition für flexiblere Arbeitsbedingungen. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1985: 74 ff.
- Blaß J.L. 1978: Modelle pädagogischer Theoriebildung. Bd. II. Stuttgart
- Blandow J. 1981: Jugendhilferechtsreform und Länderinteressen. Hinweise auf Ungleichzeitigkeiten in der Jugend- und Familienpolitik. In: Universität Bremen 1981: 79 ff.
- Blankenburg E./G.Schmid/H.Treiber 1974: Von der reaktiven zur aktiven Politik? Darstellung und Kritik des Policy-Science-Ansatzes. In: Grottian/Murswiek 1974: 35 ff.
- BMJFG 1965: Bericht über die Lage der Jugend und über Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe (1. Jugendbericht) Bundestag-Druck V/302 Bonn
- BMJFG 1972: Bericht der Bundesregierung über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe (3. Jugendbericht) Bundestag-Druck VI/3170 Bonn
- BMJFG 1972a: Situation der Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland Bundestag-Druck VI/3175 Bonn
- BMJFG 1973: Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes. Karlsruhe
- BMJFG 1973a: Referentenentwurf zur Neuordnung des Rechts der elterlichen Sorge BR-Druck 690/73 Bonn
- BMJFG 1974: Mehr Chancen für die Jugend – zu Inhalt und Begriff einer offensiven Jugendhilfe. Grundlegende Vorstellungen über Inhalt und Begriff einer modernen Jugendhilfe. Stuttgart
- BMJFG 1974a: Gesetz für Jugendhilfe. Referentenentwurf. Text. BAGdLJA Köln
- BMJFG 1974b: Gesetz für Jugendhilfe. Referentenentwurf. Begründung. Hg.. BAGdLJA Köln

- BMJFG 1974c: Gesetz für Jugendhilfe – Jugendhilfegesetz (JHG) Stand: 15. August 1974 (unv.)
- BMJFG 1977: Referentenentwurf des Jugendhilfegesetzes. Gesetzteil. Hg.: AGJ Bonn
- BMJFG 1977a: Referentenentwurf des Jugendhilfegesetzes. Begründung. Hg.: AGJ Bonn
- BMJFG 1978: Referentenentwurf des Jugendhilfegesetzes. Gesetzesteil. Hg.: AGJ Bonn
- BMJFG 1978a: Referentenentwurf des Jugendhilfegesetzes. Begründung. Hg.: AGJ Bonn
- BMJFG 1978c: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Sozialgesetzbuchs (SGB) – Jugendhilfe. Bonn
- BMJFG 1979: Zur Diskussion der Jugendhilfrechtsreform. o.O.
- BMJFG 1984: Entwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Jugendwohlfahrtsgesetzes. Entwurf vom 7. August 1984 o.O.
- BMJFG 1984a: Entwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Jugendwohlfahrtsgesetzes. Entwurf vom 7. August 1984. Begründung o.O.
- BMJFG 1985: Referentenentwurf zum 4. Gesetz zur Änderung des Jugendwohlfahrtsgesetzes. Stand 20.1.1985 o.O.
- Böhle F./D.Sauer 1975: Intensivierung der Arbeit und staatliche Sozialpolitik. In: Leviathan 1975: 49 ff.
- Böhm A. 1975: Auswirkungen eines Jugendhilfegesetzes auf den Strafvollzug In: Jordan 1975: 93 ff.
- Böhnisch L. 1972: Bedingungen sozialpädagogischen Handelns im Jugendamt. In: ZfP 1972: 187 ff.
- Böhnisch L. 1980: Ein Leitfaden zur Einschätzung staatlicher Jugendpolitik. In: Böhnisch L. u.a. 1980: 13 ff.
- Böhnisch L. 1980a: Jugendpolitik und Sozialpolitik. In: Böhnisch L. u.a. 1980: 193 ff.
- Böhnisch L. 1982: Der Sozialstaat und seine Pädagogik. Sozialpolitische Anleitungen zur Sozialarbeit. Neuwied/Darmstadt
- Böhnisch L./V.Kuhlen 1975: Kritikperspektiven für die Beurteilung eines neuen Jugendhilferechts. In: Jordan 1975: 93 ff.
- Böhnisch L.u.a. 1973: Das neue Jugendhilfegesetz – Eine Chance für eine emanzipatorische Jugendhilfe? In: Deutsches Jugendinstitut 1973: 17 ff.
- Böhnisch L.u.a.(Hg.) 1980: Jugendpolitik im Sozialstaat. Befunde und Perspektiven. München
- Bonstedt C. 1972: Organisierte Verfestigung abweichenden Verhaltens. Eine Falluntersuchung. München
- Bopp-Schmehl A.M. 1975: Systemkrise und Staatsfunktionen – Zu den Konzepten von C. Offe und J. Hirsch. In: SOWI 1975: 23 ff.
- BR 1978: Bericht über die 468. Sitzung. Bonn
- BR 1978a: Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Sozialgesetzbuches – Jugendhilfe – . Bonn Drucksache 517/18
- Breuer K.H.u.a.(Hg.) 1974: Jugendrecht im Umbruch. Materialien zu einem neuen Jugendhilfegesetz unter besonderer Berücksichtigung der Jugendsozialarbeit. Heft 2 Zum Referentenentwurf eines neuen Jugendhilfegesetzes. Köln
- Brusten M./J.Hohmeier(Hg.) 1975: Stigmatisierung. Zur Produktion gesellschaftlicher Randgruppen Bd.II Neuwied/Berlin
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (Hg.) 1973: Bildungsgesamtplan 2 Bd. Stuttgart
- Bundesjugendkuratorium (Hg.) 1982: Erziehung in geschlossenen Heimen. Ein Symposium. München

- Bundesjugendkuratorium 1978: Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums zur geschlossenen Unterbringung. In: *dass.* 1982: 82 ff.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 1978: Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Jugendhilfegesetzes _ Stand 31.10.1977 - Man. Köln.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 1979: Stellungnahme zum Regierungsentwurf für ein neues Jugendhilfegesetz. In: *BMJFG* 1979: 32 ff.
- Busch W. 1970: 20 Jahre Bundesjugendplan, Entwicklung - Schwerpunkte - Zahlen. In: *dj* 1970: 489 ff.
- Butterwegge Ch. 1975: Das Staatsverständnis der SPD am Beispiel des "Orientierungsrahmens '85" In: *Bl.f.dt.u.int.Pol.* 1975: 1342 ff.
- CDU 1975: Unsere Politik für Deutschland - Mannheimer Erklärung -In: *CDU* 1975a: 1 ff.
- CDU 1975a: Niederschrift des 23. Bundesparteitages der CDU. Bonn
- CDU 1979: Mehr Wettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen. *CDU - Dokumentation* 7 v. 15.2.1979. Bonn
- CDU 1979b: Bürokratie. Weniger Bürokratie - mehr Freiheit. Das Programm der CDU zur Entbürokratisierung von Staat und Gesellschaft. Bonn
- CEI 1979: Stellungnahme zum Referentenentwurf eines neuen Jugendhilfegesetzes v. 1977 In: *BMJFG* 1979: 34 f.
- Collmer P. 1972: Der Standort der Sozialarbeit im Sozialstaat. In: *Die Innere Mission* 1972 Heft 2
- Coser L.A. 1968: Einige Funktionen abweichenden Verhaltens und normativer Flexibilität In: *Sack/König* 1968
- Danzig H. 1981: "Elterliche Sorge". Lexikonartikel in: *DV* 1981
- Deininger D. 1986: Sozialhilfeempfänger 1984 In: *Wirtschaft und Statistik* 1986: 136 ff.
- Deutscher Bundestag 1980: Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit. Beschlußempfehlung des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit (13. Ausschuß) zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Sozialgesetzbuches (SGB) - Jugendhilfe - Drucksache. 8/2571, zu dem vom Bundesrat eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Jugendhilfe - Drucksache. 8/3108. Bundestags-Drucksache 8/4010 v. 13.5.1980
- Deutscher Bundestag. Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit (Hg.) 1979: Öffentliche Anhörungssitzung des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit am 12. Juni 1979 zu dem Entwurf eines Sozialgesetzbuches SGB-Jugendhilfe. Ausschußdrucksache 8, 106,1, Bonn
- Deutsches Jugendinstitut (Hg.) 1973: Zur Reform der Jugendhilfe. Analysen und Alternativen. München
- Dießenbacher H./Ch.Marzahn 1981: Sozialstaats-Konfusion in der Reform des Jugendhilferechts. Ein ideologischer Entwirrungsversuch. In: *Universität Bremen* 1981: 106 ff.
- Dittrich W. 1978: Reformen der politischen Beteiligung im Industriebereich. In: *SOWI* 1978: 12 ff.
- DJI 1979: Schriftliche Beantwortung des Themenkatalogs der Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen und Auskunftspersonen des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit v. 12. Juni 1979. Betr. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Sozialgesetzbuches (SGB) - Jugendhilfe - Drucks. 8/2571 In: Schäfer H. 1982: 147 ff.
- Dommick H. 1973: Zum Funktionszusammenhang von Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: *NP* 1973: 1 ff.
- DRB 1979: Stellungnahme zum Regierungsentwurf 1978 In: *BMJFG* 1979: 43 f.
- Dror Y. 1970: *Prolegomena to Policy Science*. Vol. I 1970: 135 ff.
- DV (Hg.) 1974: Thesen zu einem neuen Jugendhilferecht. Frankfurt o.J.. (zusammenfassender Nachdruck der bereits publizierten Einzelthesen des DV)

- DV (Hg.) 1980: Fachlexikon der sozialen Arbeit. Eigenverlag Frankfurt
- DV (Hg.) 1981: Fachlexikon der sozialen Arbeit. Stuttgart
- DV 1978: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf des Jugendhilfegesetzes 1977. Frankfurt
- Eckey H.-F. 1978: Strukturorientierte Konjunkturpolitik.
- Eckl P. 1975: Kritische Anmerkungen zum Diskussionsentwurf. In: Jordan 1975: 60 ff.
- Ehmke H. 1973: Planung im Regierungsbereich - Aufgaben und Widerstände. In: Naschold/Väth 1973a: 311 ff.
- Ehrenberg H. 1965: Die Erhard-Sage. Stuttgart
- Elsbach J. 1977: Das wirtschaftspolitische Instrumentarium der Bundesregierung. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1977: 726 ff./864 ff.
- EKD 1978: Gemeinsame Stellungnahme der EKD, des DW der EKD und der AEJ zum Referentenentwurf des Jugendhilfegesetzes vom 31. Oktober 1977
- EREV 1973: Nur eine durchgreifende Reform kann helfen. Auszug aus einer Denkschrift der EREV In: SOZPÄD 1973: 252 ff.
- Ernst-Pörksen M. 1984: Zurück zu Keynes oder über Keynes hinaus? Bericht über ein Symposium in Hamburg. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1984: 102 ff.
- Esser J./W.Fach 1983: Sparen und Herrschen - Über den Zusammenhang von fiskalischer Knappheit und autoritärer Politik. In: Hartwich 1983: 433 ff.
- Fichtner O. 1970: Aktuelle Aufgaben der Abteilung Jugend im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit. Hg.: BMJFG o.J. Bonn
- Fichtner O. 1972: Zielvorstellungen eines neuen Jugendhilfegesetzes In: Bl.d.W. 1972: 27 ff.
- Fichtner O. 1972a: Der Stand der Jugendhilfrechtsreform. In: Bl.d.W. 1972: 100 ff.
- Fichtner O. 1972b: Die Heimerziehung im Konzept einer neuen Jugendpolitik. In: Materialien zur Heimerziehung 1972: 1 ff.
- Fichtner O. 1973: Der Diskussionsentwurf für ein neues Jugendhilfegesetz. In: Zbl.f.JugR 1973: 161 ff.
- Fichtner O. 1973a: Diskussionsentwurf für ein Jugendhilfegesetz. In: SOZPÄD 1973: 194 ff.
- Fichtner O. 1980: Stichwort: JUGENDPOLITIK In: DV 1980: 426
- Focke K. 1974: Aufgaben der Jugendhilfe und der Sozialpädagogik In: Bull. 34/1974: 319 ff.
- Frankfurter Kreis 1985: Entwurf: Gesicherter Frieden, sinnvolle Arbeit, ökologische Erneuerung. Wirtschaftspolitische Leitlinien für die innerparteiliche Diskussion. Vorgelegt von der AG Wirtschaftspolitik des "Frankfurter Kreises" o.O.
- Frerichs J. 1975: Konstitutionsbedingungen des bürgerlichen Staates bei Marx und Engels. In: Frerichs J./G.Kraiker 1975: 9 ff.
- Frerichs J./G.Kraiker 1975: Konstitutionsbedingungen des bürgerlichen Staates und der sozialen Revolution bei Marx und Engels. Eine Einführung. Frankfurt
- Friedrich H. 1983: Grundkonzeptionen der Stabilisierungspolitik. Eine problemorientierte Einführung. Opladen
- Fromm E. 1968: Der moderne Mensch und seine Zukunft. Eine sozialpsychologische Untersuchung. Frankfurt
- Frommann A./A.Müller-Schöll 1973: Zu kurz gekommen. Heimerziehung im Diskussionsentwurf zum neuen Jugendhilfrecht. In: SOZPÄD 1973: 219 ff.
- Fülberth G. 1982: Bilanz der sozialliberalen Koalition. In Bl.f.dt.u.int.Pol. 1982: 1164 ff.

- Fürstenau P. 1970: Kindheit und Jugend in der Gesellschaft In: Hornstein 1970
- Gelhausen U./A.Spitzner 1980: Entstaatlichung? Zur konservativen Forderung nach Privatisierung öffentlicher Aufgaben. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1980: 558 ff.
- Gemeinsame Stellungnahme des Kommissariates der Deutschen Bischöfe, des Bundes der Deutschen Katholischen Jugend und des Deutschen Caritasverbandes zum Referentenentwurf eines Jugendhilfegesetzes - JHG - vom 27. März 1974 In: Breuer u.a. 1974: 101 ff.
- Gernert W. 1968: Einige Gedanken zur Einheit der Jugendhilfe In: UJ 1968: 145 ff.
- Giersch H.(Hg.) 1983: Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart.
- Giesecke H.(Hg.) 1973: Offensive Sozialpädagogik. Göttingen
- Glaß Ch. 1981: Jugendhilfrechtsreform (JHR-Reform) im Kontext sozio-ökonomischer und politischer Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Universität Bremen 1981: 49 ff.
- Godelier M. 1970: System, Struktur und Widerspruch im 'Kapital'. Berlin
- Goldberg J. 1975: Investitionen und "Privatinitiative". In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1975: 817 ff.
- Goldberg J. 1977: Die Entwicklung der Investitionstätigkeit In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1977: 1506 ff.
- Goldberg J. 1978: Arbeitslosigkeit und "Neue Soziale Frage". In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1978: 500 ff.
- Goldberg J. 1978a: Die Prognosen des Sachverständigenrats. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1978: 109 ff.
- Goldthorpe J. 1962: The Development of Social Policy in England 1800 - 1914. Transactions of the Fifth World-Congress of Sociology Bd.IV : 41 ff.
- Greese D. 1975: Recht auf Erziehung und Bildung. In: Jordan 1975: 129 ff.
- Greese D. 1983: Stichwort: JUGENDPOLITIK In: Kreft D./I.Mielenz 1983: 254 f.
- Greven M.Th. 1980: Soziale Probleme und politische Antworten - Sozialpolitische Konzeptionen und Konflikte der siebziger Jahre. In: Greven/Prätorius/Schiller 1980: 91 ff.
- Greven M.Th./R.Prätorius/T.Schiller 1980: Sozialstaat und Sozialpolitik. Krise und Perspektiven. Neuwied/Darmstadt 1980
- Grottian P. 1974: Strukturprobleme staatlicher Planung. Hamburg
- Grottian P./A.Murswieck(Hg.) 1974: Handlungsspielräume der Staatsadministration. Beiträge zur politisch-soziologischen Verwaltungsforschung. Hamburg
- Guenther H.u.a. 1978: Das Jugendhilfegesetz als Ermächtigungsgesetz für totale staatliche Erziehung. Stellungnahme zum Referentenentwurf des Jugendhilfegesetzes. In: ibw-journal 1978: 50 ff.
- Günneemann W. 1977: Krise und Reformverzicht. Zerstörte SPD-Illusionen. In: Hufschmid/Schul 1977: 315 ff
- Haferkamp H./G.Meier 1972: Sozialarbeit als Instanz sozialer Kontrolle. In: Kriminologisches Journal 1972: 100 ff.
- Hahn F. 1984: Die allgemeine Gleichgewichtstheorie In: Bell D./I.Kristol(Hg.) 1984: 171 ff.
- Hanesch W. 1983: Die Krise geht erst richtig los. In: extra sozialarbeit 1983 Heft 1: 18 ff.
- Happe G. 1973: Entwicklungstendenzen in der Jugendhilfreform. In: Zeitschrift für Kinder- und Jugendpsychiatrie 1973: 72 ff.
- Tofaute Hartmut 1986: Gesamtwirtschaftliche Entwicklungslinien der Steuerpolitik aus verteilungspolitischer Sicht In: WSI Mitteilungen 12/1986: 768

- Hartwich H.H.(Hg.) 1983: Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW 4.-7. Oktober 1982. Opladen
- Hasenclever Ch. 1978: Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900. Göttingen
- Haupt U./D.Pauly 1977: Die Demontage des Lebensniveaus. Zur Entwicklung der materiellen Lage der Lohn- und Gehaltsabhängigen. In: Huffschild/Schui 1977: 184 ff.
- Hauser R./I.Fischer/Th.Klein 1985: Verarmung durch Arbeitslosigkeit? In: Leibfried u.a. 1985: 213 ff.
- Havemann R. 1980: Morgen. Die Industriegesellschaft am Scheideweg. Kritik und reale Utopie. München/Zürich
- Hecker W. 1975: Zum Orientierungsrahmen '85 der SPD. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1975: 767 ff.
- Heinen B. 1973: Die Entkriminalisierung des Jugendstrafrechts im Diskussionsentwurf eines neuen Jugendhilfegesetzes. In: Bl.d.W. 1973: 268 ff.
- Heinsohn G. 1981: Die Haltlosigkeit der neuzeitlichen Familie als Voraussetzung nicht-famillärer Jugendhilfe von der Krippe bis zum Jugendheim. In: Universität Bremen 1981: 11 ff.
- Heinsohn G./R.Knieper 1974: Erziehungsrechtsreform in der Bundesrepublik. In: KJ 1974: 1 ff.
- Heinze R.G. 1981: Verbändepolitik und "Neokorporatismus". Zur politischen Soziologie organisierter Interessen. Opladen
- Heinze R.G./T.Olk 1981: Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur bundesrepublikanischer Verbändewohlfahrt. In: KZfSS 1981: 94 ff.
- Helfer I. 1971: Die tatsächlichen Berufsvollzüge der Sozialarbeiter. Daten und Einstellungen. Frankfurt
- Hengsbach F.: Der Sozialstaat im Gegenwind - eine Bilanz der 13 Jahre SPD/F.D.P.-Regierung. In: Opielka u.a. 1984: 87 ff.
- Herriger N. 1979: Verwahrlosung. Eine Einführung in Theorien sozialer Auffälligkeit. München
- Hickel R. 1985: Das "Steuersenkungsgesetz" der Bundesregierung. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1985: 596 ff.
- Hirsch J. 1973: Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System. Organisation und Grundlagen administrativer Wissenschaftsförderung in der BRD. Frankfurt
- Hirsch J. 1974: Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals. Frankfurt
- Hirsch J. 1976: Woran scheitert staatliche Reformpolitik? In: b:e 1976: 26 ff.
- Hirsch J. 1980: Der Sicherheitsstaat. Das 'Modell Deutschland', seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen. Frankfurt
- Hirsch J. 1984: Sozialstaatskrise und das sozialdemokratische Dilemma. In: Opielka/Schmollinger/Frohmann-Ritter 1984: 75 ff.
- Hofschien H.-G./E.Ott 1973: Zur Einschätzung des Langzeitprogramm-Entwurfs der SPD. In: Bl.f.dt.u.intern.Pol. 1973: 254 ff.
- Hollstein W. 1974: Hilfe und Kapital. Zur Funktionsbestimmung der Sozialarbeit. In: Hollstein W./M.Meinhold 1974: 167 ff.
- Hollstein W./M.Meinhold(Hg.) 1974: Sozialarbeit unter kapitalistischen Produktionsbedingungen. Bielefeld
- Hopf H./G.Mayr 1977: Destabilisierung durch den Weltmarkt? Die Entwicklung der Außenwirtschaftsbeziehungen der BRD. In: Huffschild/Schui 1977: 104 ff.
- Hornstein W. 1969: Jugendhilfe und Jugendpolitik vor ungelösten Aufgaben In: Mitteilungen der AGJJ 1969: 10 ff.

- Hornstein W.(Hg.) 1970: Kindheit und Jugend in der Gesellschaft. Dokumentation des 4. Deutschen Jugendhilfetages. München
- Huffschnid J. 1972: Die Politik des Kapitals. Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik. Frankfurt
- Huffschnid J. 1977: Historischer Hintergrund und gesetzmäßige Entwicklung der Wirtschaftskrise in der BRD. In: Huffschnid J./H.Schul 1977: 19 ff.
- Huffschnid J. 1977a: Alternativen und Perspektiven im Kampf gegen die Krise. In: Huffschnid/Schul 1977: 473 ff.
- Huffschnid J. 1979: Entkoppelung von Konjunktur und Beschäftigung. Eine wirtschaftliche Zwischenbilanz 5 Jahre nach der "Ölkrise". In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1979: 69 ff.
- Huffschnid J./H.Schul(Hg.) 1977: Gesellschaft im Konkurs? Handbuch zur Wirtschaftskrise in der BRD. Köln
- Huster E.-U. 1977: Theorie und Praxis des Demokratischen Sozialismus. In: Neumann F. 1977: 416 ff.
- Iben G. 1969: Die Sozialpädagogik und ihre Theorie. In: ZfP 1969: 385 ff.
- IFO 1975: Bericht über die Auswirkungen der Investitionszulage. o.O.
- IFO 1981: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Berlin
- Israel J. 1972: der Begriff der Entfremdung. Reinbek
- Jänicke M.(Hg.) 1973: Herrschaft und Krise. Beiträge zur politikwissenschaftlichen Krisenforschung. Opladen
- Jans K.-W. 1967: Brauchen wir ein besseres JWG? In: Zbl.f.JugR 1967
- Jans K.-W. 1972: Trends für ein neues Jugendhilferecht. In: RdJB 1972: 243 ff.
- Jordan E.(Hg.) 1975: Jugendhilfe. Beiträge und Materialien zur Reform des Jugendhilferechts. Weinheim/Basel
- Jordan E./D.Sengling 1977: Einführung in die Jugendhilfe. München
- JW 1984: Gefahr für die Jugendhilfe. In: JW 1984: 1 f.
- Kaltenbrunner G.(Hg.) 1974: Der überforderte schwache Staat. München
- Kappeler M. 1974: Sozialpädagogik und Sozialarbeit als Funktion des bürgerlichen Staates. In: Erziehung und Klassenkampf 1974: 115 ff.
- Karwatzki I. 1979: Rede vor dem Deutschen Bundestag. In: Protokoll der ersten Lesung am 15. März 1979 des Deutschen Bundestages (auszugsweise) In: BMJFG 1979: 93 ff.
- Keckeisen W. 1974: Die gesellschaftliche Definition abweichenden Verhaltens. Perspektiven und Grenzen des labeling approach. München
- Keil A. 1969: Jugendpolitik und Bundesjugendplan. Analyse und Kritik der staatlichen Jugendförderung. München
- Kerscher K.-H.I. 1974: Reformtendenzen im "Diskussionsentwurf eines neuen Jugendhilferechts" In: ZfP 1974: 575 ff.
- KHB 1974: Stellungnahme der ... zum Referentenentwurf eines Jugendhilfegesetzes vom 27. März 1974 In: Breuer u.a. 1974: 135 ff.
- KHB 1979: Stellungnahme zum Referentenentwurf eines neuen Jugendhilfegesetzes v. 14. Nov. 1977 In: BMJFG 1979: 57 f.
- Khella K. 1974: Theorie und Praxis der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Gießen/Lollar
- Knehmelt E./V.Leddin 1974: Vom Versorgungsstaat zum Zwangskloster. In: Kaltenbrunner 1974
- Knieschewski E. 1976: Das Klientifizierungsproblem in der Sozialarbeit. Diss. Univ. Münster

- Kock H.u.a. 1977: Konzepte der Konjunktursteuerung. Von der globalen zur strukturellen Orientierung.
- Kommission Heimerziehung (der Obersten Landesjugendbehörden und der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege) 1977: Zwischenbericht; Heimerziehung und Alternativen – Analysen und Ziele für Strategien; Frankfurt
- Kraiker G. 1977: Theorie der bürgerlichen Gesellschaft bei Marx und Engels. In: Neumann F. 1977 S. 295 ff.
- Kreft D./I.Mielenz(Hg.) 1983: Wörterbuch Soziale Arbeit. Aufgaben, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Weinheim/Basel
- Kremendahl H. 1977: Pluralismustheorie in Deutschland. Entstehung, Kritik, Perspektiven. Leverkusen
- Kress G./D.Senghaas(Hg.) 1971: Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt
- Kress G./D.Senghaas(hg.) 1975: Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme Frankfurt 1975
- Kroll-Schlüter H. 1979: Rede vor dem Deutschen Bundestag. In: Protokoll der ersten Lesung am 15. März 1979 des Deutschen Bundestages (auszugsweise) In: BMJFG 1979: 84 ff.
- Kromphardt J. 1982: Aktuelle stabilitätspolitische Strategien und ihre theoretische Fundierung. In: Wirtschaftsdienst 1982: 72 ff.
- Krüer-Buchholz W./A.Sörgel 1975: Zur Entwicklung der Haushaltskrise in der BRD In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1975:501 ff.
- Laerum R. 1970: Die ungelösten Probleme In: dj 1970: 532 ff.
- Leibfried S.u.a.(Hg.) 1985: Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats. Frankfurt
- Lenhardt G./C.Offe 1977: Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik. In: KZfSS Sonderheft 19 1977 S. 98 ff.
- Lüers U. 1977: Im Irrgarten der Sozial- und Jugendhilfeträger. Bericht und Bilder zur verbandlichen und öffentlichen Macht in der Sozial- und Jugendhilfe. In: Barabas u.a. 1977: 248 ff.
- Lüers U. 1978: Träger, Säulen und ihr Dach. Von der Verschachtelung, Verschleierung und Wirkung verbandlicher Macht In: SOMA 1978: 34 ff.
- Lüers U. 1979: Jugendarbeit im Zugriff von Verwaltung und Politik. Handlungsspielräume in der außerschulischen Jugendbildung am Beispiel der hessischen Jugendbürokratie. Frankfurt
- Luhmann N. 1970: Soziologische Aufklärung. Köln/Opladen
- Lukas H./Mees-Jakobi(Hg.) 1977: Sozialpädagogik/Sozialarbeit. Eine Einführung. Berlin.
- Lützel H. 1986: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 1985 In: Wirtschaft und Statistik 1986: 159 ff.
- Manske F. 1977: Die Suche nach den Schuldigen. Zur Krisenanalyse der herrschenden Wirtschaftswissenschaft, der Bundesregierung, der Opposition und der Unternehmerverbände. In: Huffschmid/Schul 1977: 275 ff.
- Marburger H. 1981: Entwicklungen und Konzepte der Sozialpädagogik. München
- Markert W. 1981: "Bildungsgesamtplan". Lexikonartikel In: DV 1981: 148 f.
- Matthöfer H. 1981: Die finanzpolitischen Prioritäten der Bundesregierung. In: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG (Hg.) 1981
- Mayer U. 1975: Normative Aspekte einer demokratischen Investitionskontrolle. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1975: 1287 ff.

Mayntz R./F.Scharpf 1973: Planungsorganisation. München

MEGA I,2: Karl Marx, Friedrich Engels. Gesamtausgabe (MEGA) Erste Abteilung, Werke. Artikel. Entwürfe. Band 2. Hg.: Institut für Marxismus-Leninismus beim Zentralkomitee der Kommunistischen Partei der Sowjetunion und Institut für Marxismus-Leninismus beim Zentralkomitee der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands Dietz Verlag Berlin 1982

ehl H.P. 1973: Vom Jugendwohlfahrtsgesetz zu einem neuen Jugendhilfegesetz In: Bl.d.W. 1973: 232 ff.

Meinhold M. 1974: Zum Selbstverständnis und zur Funktion von Sozialarbeitern. In: Hollstein/Meinhold 1974: 208 ff.

MEMORANDUM 1975: In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1975: 1287 ff.

Merchel J. 1984: "Alte" und "neue" Subsidiarität. Anmerkungen zur erneuten Aktualität des Subsidiaritätsbegriffs in der sozialpolitischen Diskussion. In: NP 1984: 301 ff.

Mertens D. 1985: "Den Staatsanteil zu senken, ist wenig sinnvoll" In: FR v. 30.3.1985

Mollenhauer K. 1970: Erziehung und Emanzipation. Polemische Skizzen. München

Monopolkommission 1978: Hauptgutachten 76/77: Fortschreitende Konzentration bei Großunternehmen. Baden-Baden

Mosdorf S. 1978: Staatliche Wirtschaftspolitik zwischen begrenzter Wirkung und voller Haftung. In: SOWI 1978: 19 ff.

Müller G. 1985: Konjunkturpolitische Versäumnisse und ihre Folgen. In: WSI-Mitteilungen 1985

Müller W./Ch.Neusüss 1971: Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital. In: Probleme des Klassenkampfes - Sonderheft 1 - Westberlin/Erlangen Juni 1971: 7 ff.

Müller-Stackebrandt J. 1980: Bundesjugendplan - Verteilungsplan oder Instrument zur Qualifizierung der Jugendarbeit. In: Böhnisch u.a. 1980

Münder J. 1975: Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge und das geplante Jugendhilfegesetz. In: Recht und Politik 1975: 154 ff.

Münder J. 1976: Die gesellschaftliche Relevanz der Jugendhilfe oder Warum die geplante Reform der Jugendhilfe scheiterte. In: RdJB 1976: 211 ff.

Münder J. 1985: Die Novelle zum JWG - eine Hilfe für die Jugendhilfe? In: TPSA 1985: 63 ff.

Münder J.u.a. 1981: Frankfurter Kommentar zum Gesetz für Jugendwohlfahrt. Weinheim/Basel

Murswiek A. 1978: Reformen der sozialen Sicherung In: SOWI 1978: 7 ff.

Naschold F. 1973: Gesellschaftsreform und politische Planung. In: Naschold/ Väth 1973a: 59 ff.

Naschold F./W.Väth 1973: Politische Planungssysteme im entwickelten Kapitalismus. In: dies. 1973a: 7 ff.

Naschold F./W.Väth(Hg.) 1973a: Politische Planungssysteme. Opladen 1973

Naumann K. 1983: Vom Lohnverzicht bis zum Verzicht aufs Überleben? Ideologische Leitbilder der geistig-moralischen Erneuerung. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1983: 854 ff.

NEUE ZÜRCHER ZEITUNG (Hg.) 1981: Anatomie einer Wirtschaft - Bundesrepublik Deutschland. Sonderbeilage vom 20.10. 1981

Neumann F.(Hg.) 1977: Handbuch politischer Theorien und Ideologien Reinbek

Nikles B.W. 1976: Jugendpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungen, Merkmale, Orientierungen. Opladen

- NPA 1980: Krise oder Ende? Zum desolaten Stand der Jugendhilferechtsreform am Beginn der achtziger Jahre. Februar 1980
- NPA 1980: Zwischen Parteipolitik und Praxisproblemen – die Jugendhilfe in falschen Konflikten. Eine Stellungnahme zur Reform des Jugendhilfegesetzes aus erziehungs-wissenschaftlicher Sicht. Februar 1980: 3 ff.
- Offe C. 1971: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalisti-scher Gesellschaftssysteme. In: Kress G./D.Senghaas 1971: 155 ff.
- Offe C. 1972: Tauschverhältnis und politische Steuerung. Zur Aktualität des Legitimat-i-onsproblems. In: Offe C. 1972a: 27 ff.
- Offe C. 1972a: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie. Frankfurt
- Offe C. 1972b: Spätkapitalismus – Versuch einer Begriffsbestimmung. In: Offe C. 1972a S. 7 ff.
- Offe C. 1972c: Dokumentation: 'Wortmeldung' – eine Gegenpolemik. In: Offe 1972a: 169 ff.
- Offe C. 1973: "Krisen des Krisenmanagement": Elemente einer politischen Krisentheorie. In: Jänicke M. 1973: 197 ff.
- Offe C. 1975: Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt
- Offe C. 1975a: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalisti-scher Gesellschaftssysteme. In: Kress/Senghaas 1975: 135 ff.
- Opielka M./M.Schmollinger/A.Frohmann-Ritter(Hg.) 1984: Die Zukunft des Sozialstaats. Bd. 1: "Sozialstaatskrise und Umbaupläne" Stuttgart.
- Otto H.-U./R.Schreiber 1980: Krise oder Ende? Zum desolaten Stand der Jugendhilfere-form am Beginn der achtziger Jahre. In: NPA Februar 1980: 1 f.
- Otto H.-U./S.Schneider(Hg.) 1973: Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. Bd.1 Neuwied/Berlin
- päd. extra sozialarbeit. Redaktionsbeirat 1979: Die Alternative: Abbau des Zwanges in der Jugendhilfe – und selbstorganisierte und sozialpädagogische Jugendwohngemeinschaft-en. In: päd. extra sozialarbeit 1979: 8/47 ff.
- Parsons T./A.Shils 1962: Towards a General Theory of Action. New York
- Partei Vorstand der SPD (Hg.) 1975: Zweiter Entwurf eines ökonomisch-politischen Orien-tierungsrahmens für die Jahre 1975 – 1985. Bonn
- Peters H. 1968: Moderne Fürsorge und ihre Legitimation. Opladen
- Peters H. 1973: Die politische Funktionslosigkeit der Sozialarbeit und die pathologische Definition ihrer Adressaten. In: Otto/Schneider 1973: 151 ff.
- Pfaffenberger W. 1976: Preiskontrolle bei marktbeherrschenden Unternehmen. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1976: 550 ff.
- Pfaffenberger W. 1976a: Vor der nächsten Talsohle? Zur Wirtschaftspolitik in der BRD. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1976: 550 ff.
- Prätorius R. 1980: Soziale Probleme und politische Antworten – Sozialpolitische Konzep-tionen und Konflikte der siebziger Jahre. In: Greven/Prätorius/Schiller 1980: 91 ff.
- Priewe J. 1980: Strategien gegen Arbeitslosigkeit. Zum Scheitern sozialliberaler Arbeits-markt- und Beschäftigungspolitik. Alternativen für die 80er Jahre. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1980: 1473 ff.
- Reinhard K. 1983: Wer hat, dem wird gegeben ... Zur Sozialpolitik der Rechtskoalition. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1983: 951 ff.
- Richter H.E. 1976: Flüchten oder Standhalten. Reinbek
- Sachße Ch. 1977: Über den Zusammenhang von Sozialisation, Recht und Staat – Einige Anmerkungen zur gesellschaftlichen Entwicklung der Sozialarbeit. In: NP 1977: 7 ff.

- Sachße Ch. 1978: Offensive Jugendhilfe: Reformkonzept oder Reformillusion. Einige Thesen zur Bedeutung öffentlicher Erziehung unter Bedingungen spätkapitalistischer Gesellschaften. In: TuP 1978: 105 ff.
- Sack F./R.König(Hg.) 1968: Kriminalsoziologie. Frankfurt
- Say J.B. 1841: *Traité d'Economie Politique, ou Simple Exposition de la Maniere dont se forment se distribuent et se consomment les Richesses*. 6. Aufl.
- Schäfer C. 1984: Sparen über alles. Die mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte von 1982 bis 1988. In: WSI-Mitteilungen 1984: 682 ff.
- Schäfer H. 1982: Zur Reformdiskussion um das Jugendhilferecht 1977 - 1980. Eine Dokumentation. DJI Dokumentation. München
- Scharpf F. 1970: Policy Sciences Teaching in Context: A Note on Germany. In: Policy Sciences 1970: 4
- Scharpf F. 1973: Planung als politischer Prozeß. In: Naschold/Väth 1973a: 167 ff.
- Scharpf F. 1973a: Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen im pluralistisch-demokratischen Gemeinwesen der Bundesrepublik. Berlin
- Scharpf F. 1973b: Planung als politischer Prozeß. Frankfurt
- Schatz H. 1973: Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien. In: Mayntz/Scharpf 1973
- Scheer H. 1974: Reformkapazität und Handlungsgrenzen in der BRD. Langzeitplanung der SPD In: SOWI 1974: 117 ff.
- Schiller K. 1973: Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft. In: Naschold/Väth 1973a: 99 ff.
- Schimanke D. 1974: Organisationsprobleme politischer Planung. In: SOWI 1974: 106 ff.
- Schmidt H. 1985: Wenn der Erfolg zur Gefahr wird. Wir dürfen uns nicht "krank"-exportieren. In: DIE ZEIT v. 1.11.1985
- Schmidt M.G. 1978: Die "Politik der Inneren Reformen" in der Bundesrepublik Deutschland 1969 - 1976 In: SOWI 1978: 2 ff.
- Schmitter P.C. 1979: Interessenvermittlung und Regierbarkeit. In: Alemann/Heinze 1979: 92 ff.
- Schmitz I. 1977: Institutionelle und rechtliche Bedingungen des Jugendamtes - Grenzen für die Verwirklichung des Rechtsanspruches auf Erziehung. In: Lukas/Mees-Jakobi u.a. (Hg.) 1977: 103 ff.
- Schmollinger H.W./P.Müller 1980: Zwischenbilanz. 10 Jahre sozialliberale Politik. 1969-1979. Anspruch und Wirklichkeit. Hannover
- Schneider H. 1964: Die öffentliche Jugendhilfe zwischen Eingriff und Leistung. Berlin
- Schrapper-Thiesmeier Ch. 1985: Das Bedingungsgefüge der kommunalen Jugendhilfe - eine empirische Untersuchung der strukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Jugendamtes. Münster
- Schröder K. 1984: Der Weg in die Stagnation. Eine empirische Studie zur Konjunkturerwicklung und Konjunkturpolitik in der Bundesrepublik von 1967 - 1982. Opladen
- Schui H. 1975: Die Politik der Bundesregierung und der Bundesbank in der augenblicklichen Wirtschaftskrise. In: WSI-Mitteilungen 1975: 641 ff.
- Schui H. 1975a: Ökonomische Stabilisierung durch Monetarismus? Ideologie und Technik eines Konzeptes. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1975: 632 ff.
- Schui H. 1977: Opfer für die "Stabilität". Die Krisenverschärfende Politik der Bundesbank. In: Huffschild/Schui 1977: 347 ff.
- Schüler-Springorum H. 1975: Einbeziehung des Jugendgerichtsgesetzes. In: Jordan 1975. 174 ff.

- Schumann C. 1975: Heimerziehung und kriminelle Karrieren. In: Brusten M./J.Hohmeier(Hg.) 1975: 33 ff.
- Schur E.M. 1974: Abweichendes Verhalten und soziale Kontrolle. Etikettierung und gesellschaftliche Reaktionen. Frankfurt
- Simonsohn B. 1975: Wieviel Fortschritt? Grundsätzliche Betrachtungen zum Diskussionsentwurf. In: Jordan 1975: 74 ff.
- Sörgel A. 1977: Stabilisierung der Gewinne. Die Antikrisenpolitik der Bundesregierung. In: Haffschmid/Schul 1977: 376 ff.
- Spöri D. 1974: Raumplanung In: SOWI 1974: 102 ff.
- Stark A. 1979: Rede vor dem Deutschen Bundestag. In: Protokoll der ersten Lesung am 15. März 1979 des Deutschen Bundestages (auszugsweise) In: BMJFG 1979: 97 ff.
- Statistisches Jahrbuch 1985: Hrsg. Statistisches Bundesamt Wiesbaden. Statistisches Jahrbuch 1985 für die Bundesrepublik Deutschland Stuttgart/Mainz 1985
- Statistisches Jahrbuch 1986: Hrsg. Statistisches Bundesamt Wiesbaden. Statistisches Jahrbuch 1986 für die Bundesrepublik Deutschland Stuttgart/Mainz 1986
- Steinmeyer F.-J. 1975: Öffentliche Träger und freie Vereinigungen in der Jugendhilfe. In: Jordan 1975: 154 ff.
- Steinorth G. 1973: Diagnose Verwahrlosung. Eine psychologische Analyse anhand von Jugendamtsakten. München
- Strauß F.J. 1978: Rede vor dem Deutschen Bundesrat. In: BR 1978: 490 ff.
- Strobel K. 1972: Jugendpolitik und Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland In: Bull. Sonderdruck aus Nr. 99: 1313 ff.
- Thiersch H. 1977: Abweichendes Verhalten - Definitionen und Stigmatisierungsprozesse In: ders. 1977: 24 ff.
- Thiersch H. 1977: Kritik und Handeln. Darmstadt
- Thiersch H. 1983: Jugendhilfe zwischen neuer sozialer Frage und progressiver Tradition. In: NP 1983: 364 ff.
- Traub I. 1968: Die Jugendgesetzgebung - zeitgemäß oder reformbedürftig? In: SOZPAD 1968: 250 ff.
- Universität Bremen(Hg.) 1981: diskurs. Bremer Beiträge zu Wissenschaft und Gesellschaft. Thema: Reform des Jugendhilferechts Nr.4 April 1981 Bremen
- Verein für Sozialpolitik (Hg.) 1961: Protokolle zur Tagung des Vereins in Garmisch-Partenkirchen o.O. 1961
- Vorstand der SPD (Hg.) 1972: Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973 bis 1985. Bonn
- Vorstand der SPD (Hg.) o.J.: Zweiter Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975 - 1985 o.O.
- Weber J. 1977: Die Interessengruppen im System der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart
- Welsch J. 1982: Gesamtwirtschaftliche Entwicklung, technischer Fortschritt und Beschäftigung als Problem der achtziger Jahre. In: WSI-Mitteilungen 1982 Heft 4
- Welteke M. 1976: Von Krise zu Krise. Die unsoziale Marktwirtschaft. In: FH 1976: 77 ff.
- Wenzel H./H.E.Colla 1975: Einbeziehung des Jugendgerichtsgesetzes. In: Jordan 1975: 185 ff.
- Westphal H. 1970: Bundesjugendplan und Jugendpolitik In: dj 1970: 483 ff.
- Westphal H. 1971: Jugendpolitik, Jugendhilfe und Bildungsgesamtplan. In: dj 1971: 303 ff.
- Westphal H. 1972: Probleme der Jugendarbeit und Jugendhilfe. In: Bull. Nr. 38: 601 ff.
- Westphal H. 1972a: Jugend in der Gesellschaft In: Bull. Nr. 138: 1678 ff.

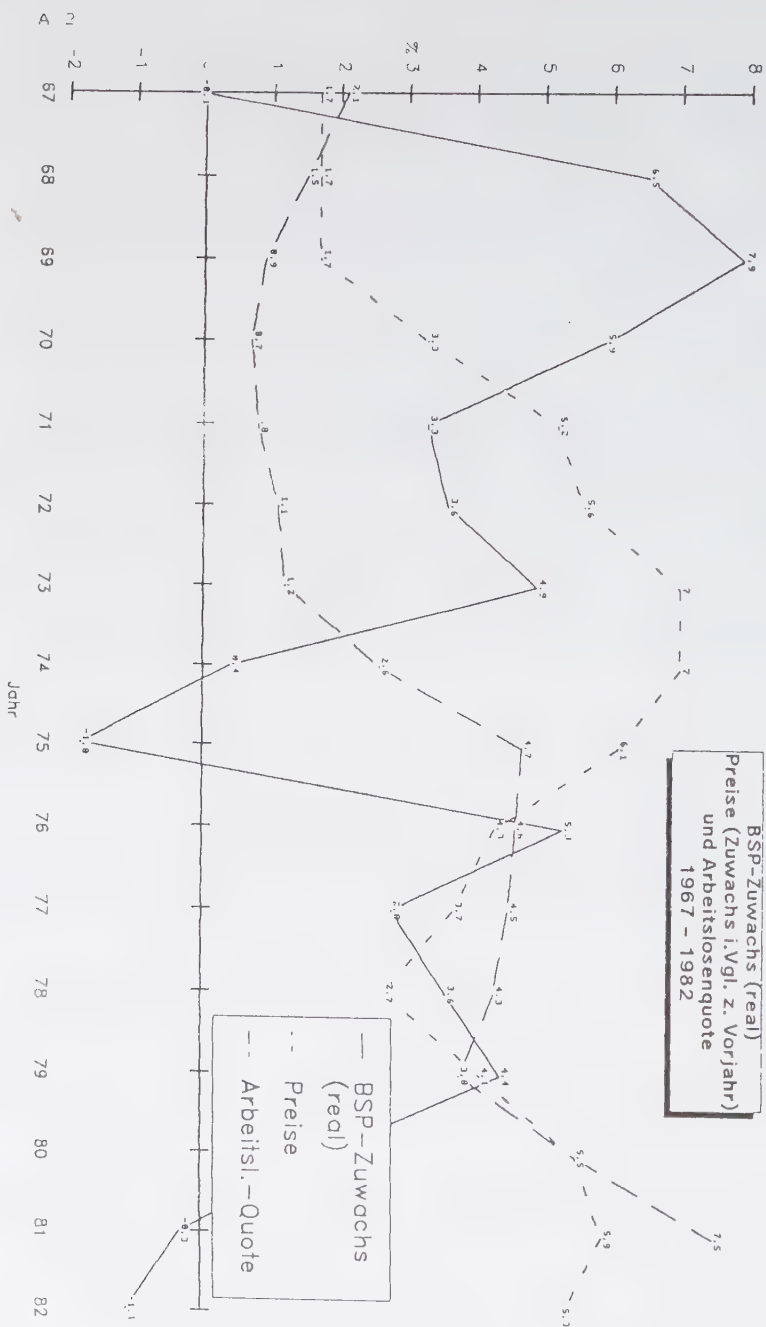
- Wirbals H. 1978: Der Referentenentwurf für das Jugendhilfegesetz – Ein Angriff auf Eigenständigkeit und politische Substanz der Jugendarbeit. In: dj 1978: 109 ff.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen 1976: Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bull. der Bundesregierung 103/1976: 1001 ff.
- WSI-Mitteilungen 1975: Diskriminierende Wirkung der Geldpolitik Heft 9: 440 ff.
- Würtenberger T. 1975: Stellungnahme zum Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes. In: Jordan 1975: 134 ff.
- Zabel G. 1975: Möglichkeiten selektiver Konjunkturpolitik.
- Zander F. 1979: Auf § 47 wird der Gesetzgeber wohl verzichten können: Abdruck eines Briefes an die Redaktion von Pädagogik extra Sozialarbeit in: päd extra sozialarbeit 1979: 8/46 ff.
- Zipfel O. 1974: Finanzplanung In: SOWI 1974: 98 ff.
- Zöllmer M. 1975: Möglichkeiten und Grenzen der Investitionslenkung als Element einer demokratischen Wirtschaftspolitik. In: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1975: 512 ff.

ANHANG:

A 1: Chronologie zur Jugendhilferechtsreform

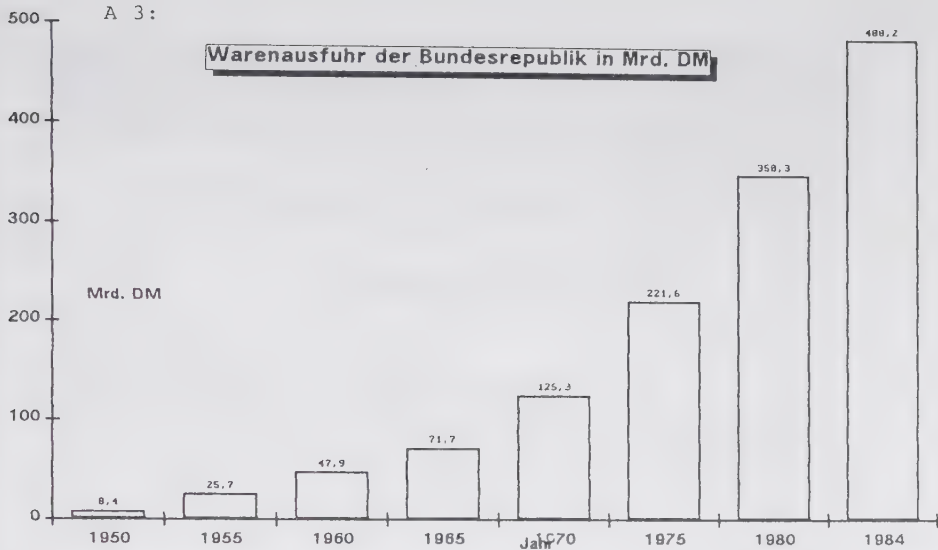
- Im November 1969 kündigt die SPD/FDP-Koalition in ihrer Regierungserklärung eine umfassende Reform des in seiner Grundstruktur noch immer auf das RJWG von 1922 zurückreichenden und zuletzt 1961 novellierten JWG an.
- Nachdem im Mai 1970 auf dem 4. Jugendhilfetag in Nürnberg die Kritik an einer als unzureichend empfundenen Jugendhilfe noch einmal ihren massiven und z.T. radikalen Ausdruck fand, wird im Juli 1970 durch Bundesministerin Strobel (BMJFG) eine 12-köpfige, aus Vertretern verschiedener Bereiche der Jugendhilfe bestehende Sachverständigenkommission zur Erarbeitung eines Diskussionsentwurfs eines Jugendhilfegesetzes einberufen. Die Kommission kann dabei auf Vorarbeiten einzelner Verbände zurückgreifen.
- Parallel dazu erteilt das Bundesjugendkuratorium 1971 einer weiteren Kommission den Auftrag, ein Konzept offensiver Jugendhilfe als Gesamtkonzeption von Jugendhilfe zu erarbeiten.
- 1972 erscheint der Dritte Jugendbericht zur "Situation der Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland". In der Stellungnahme zu diesem Bericht bekräftigt die Bundesregierung noch einmal ihre Absicht einer 'grundlegenden Neuordnung des gesamten Jugendhilferechts über das geltende Jugendwohlfahrtsgesetz hinaus' und versieht diese Ankündigung mit einem konkreten Zielkatalog für ein neues JHG.
- Im März 1973 wird der Diskussionsentwurf in einer Auflage von 20 000 der Fachöffentlichkeit übergeben. Die Stoßrichtung des 113 Paragraphen umfassenden Entwurfs zielt auf (1) eine verbesserte Rechtsstellung von Minderjährigen, versehen mit subjektiv einklagbaren Rechtsansprüchen sowie Mitwirkungs- und Antragsrechten; auf (2) eine Betonung des Leistungscharakters des JHG durch einen ausdifferenzierten Leistungskatalog mit dem Primat auf offenen, ambulanten Hilfen bei gleichzeitiger Ablösung der Trias von FE, FEH und Erziehungsbeistandsschaft durch einen detaillierten Hilfekatalog bei "Gefährdung oder Störung der Entwicklung" (so die neue Terminologie) mit dem Ziel der Ausdifferenzierung und Effektivierung auch der Hilfen außerhalb der eigenen Familie; auf (3) ein Jugendamt als leistungsstarke Fachbehörde mit Gewährleistungs-, Ausstattungs- und Planungsverpflichtungen.
- In über 200 Stellungnahmen wird der Entwurf z.T. sehr kontrovers diskutiert. Glauben die einen, einen Angriff auf die Stellung der Familie und der freien Verbände festzustellen, sehen andere in dem Entwurf eine entscheidende Förderung der Jugendhilfe, wieder anderen bleibt er hinter notwendigen Reformforderungen zurück.
- Nach Bearbeitung der Stellungnahmen erscheinen im wirtschaftlichen Krisenjahr 1974 im März und im August gleich zwei Referentenentwürfe, die in ihrem Reformcharakter bereits deutlich hinter den Diskussionsentwurf zurückfallen, wesentliche in ihm noch enthaltene Positionen - sei es bzgl. Ausstattungs- und Gewährleistungsverpflichtungen oder etwa zur Einbeziehung straffällig gewordener Jugendlicher in das JHG - wieder zurücknehmen und statt dessen stärker als der DE von haushalts- und interessenpolitischen Zugeständnissen geprägt sind. Von einigen Vertretern der Fachöffentlichkeit wird bereits bezweifelt, ob die vorliegenden Referentenentwürfe noch den Titel 'Reform' verdienen.

- Im November 1974 kommen Bundeskanzler und die Minister der Bundesländer darin überein, daß "in Würdigung der finanziellen Situation" die Weiterverfolgung des Entwurfs in der 7. Legislaturperiode zurückzustellen sei, und erteilen der Reform damit das vorläufige Aus.
- Im Juli 1976 erteilt das BMJFG den Auftrag zu einem Praxistest zu bestimmten Regelungen des RE vom August 1974. Der Endbericht macht deutlich, daß die Mehrheit der befragten Jugendämter in den getesteten Regelungen des RE einen Fortschritt gegenüber den geltenden Bestimmungen des JWG sehen.
- Oktober/November 1977 wird der Fachöffentlichkeit ein weiterer Referentenentwurf mit nur dreimonatiger Frist zur Abgabe von Stellungnahmen vorgeschlagen.
- Am 9. November 1978 wird der Regierungsentwurf eines neuen Jugendhilfegesetzes auf dem 6. Jugendhilfetag in Köln vorgelegt, nachdem er in der Nacht zuvor vom Kabinett gebilligt wurde. Zwar knüpft er nach wie vor an den Grobzielen des Diskussionsentwurfs an, rückt jedoch - wie schon die vorangegangenen Referentenentwürfe - in der Umsetzung z.T. erheblich von ihm ab. Teilhabe- und Mitwirkungsrechte der Minderjährigen werden wieder beschnitten, Rechtsansprüche an deren Finanzierbarkeit gekoppelt, statt dessen die Stellung der Familie und der freien Träger wieder gestärkt. Erstmals in der Geschichte des Jugendhilferechts wird der Begriff der Freiheitsentziehung eingeführt und die Einrichtung der geschlossenen Unterbringung gesetzlich geregelt, was in der Folge zwar hitzige Diskussionen in der Fachöffentlichkeit auslöst, in den parlamentarischen Beratungen jedoch keinen Streitpunkt darstellt.
- Bereits im Dezember 1978 wirft der Bundesrat in seiner Stellungnahme dem Gesetz finanzielle Überforderung, Kompetenzüberschreitung sowie eine zu starke Betonung des Staates gegenüber der Familie und den freien Trägern vor.
- Aus der Kritik der unionsregierten Länder heraus legt das Land Baden-Württemberg im Januar 1979 einen eigenen Gesetzentwurf vor. Mit seinen nur 59 Paragraphen ersetzt er den Leistungskatalog des Regierungsentwurfs durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln und fällt damit für viele Vertreter der Fachöffentlichkeit noch hinter den ohnehin stark zurückgenommenen Reformgehalt des Regierungsentwurfs zurück.
- Im Februar 1979 bringt die Bundesregierung ihre Gesetzesvorlage in den Bundestag ein, woraufhin im folgenden Monat die erste Lesung stattfindet. Der Ältestenrat schlägt vor, den Entwurf an die Ausschüsse weiterzuleiten.
- im September 1979 übernimmt der Bundesrat den Gesetzentwurf des Landes Baden-Württemberg. Er fließt im Folgenden mit in die Ausschußberatungen ein, die sich bis April 1980 erstrecken.
- Im Mai 1980 legt der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit dem Bundestag seine Beschlussempfehlung vor, die von der Ausschußminderheit der CDU/CSU nach wie vor abgelehnt wird. Der Gesetzentwurf wird nach 2. und 3. Lesung gegen die Stimmen der Opposition im Bundestag verabschiedet. Der Gegenentwurf des Bundesrats ist damit abgelehnt.
- Nachdem das Gesetz noch am gleichen Tag dem Bundesrat zugeleitet wird, kommt es dort erst nach zweimaliger Absetzung von der Tagesordnung im Juli 1980 zur Behandlung. Es wird mit den Stimmen der unionsregierten Länder abgelehnt. Die Anrufung des Vermittlungsausschusses von Bundesrat und Bundestag wird zwar durch die Bundesregierung angekündigt, doch nicht mehr verwirklicht.

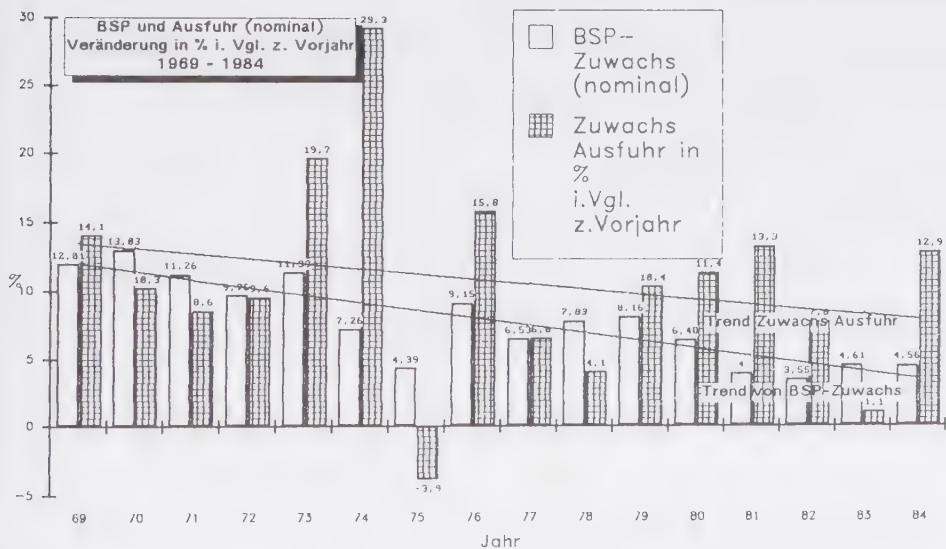


Quelle: n. Daten von Schröder 1984

A 3:



Quelle: W. Bergmann 1986



Quelle: W. Bergmann 1986; statistisches Jahrbuch 1986

A 4: Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität

- zusätzliche öffentliche Investitionen	1,130 Mrd
- Beschäftigungshilfen	0,600 Mrd
darunter:	
- Lohnkostenzuschüsse für Betriebe, die längerfristig Arbeitslose einstellen	0,500 Mrd
- Mobilitätszulage für Arbeitnehmer	0,100 Mrd
- Verlängerung des Bezugs von Kurzarbeitergeld	
- Vorziehen der Investitionen des Bundeshaushalts auf das 1. Halbjahr 1975	
- 7,5 %ige Investitionszulage	7,000 Mrd
- zusätzliche 7,5 %ige Investitionszulage für bestimmte energiesparende Investitionen	
- Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen aus dem ERP-Wirtschaftsplan und Finanzierungshilfen	

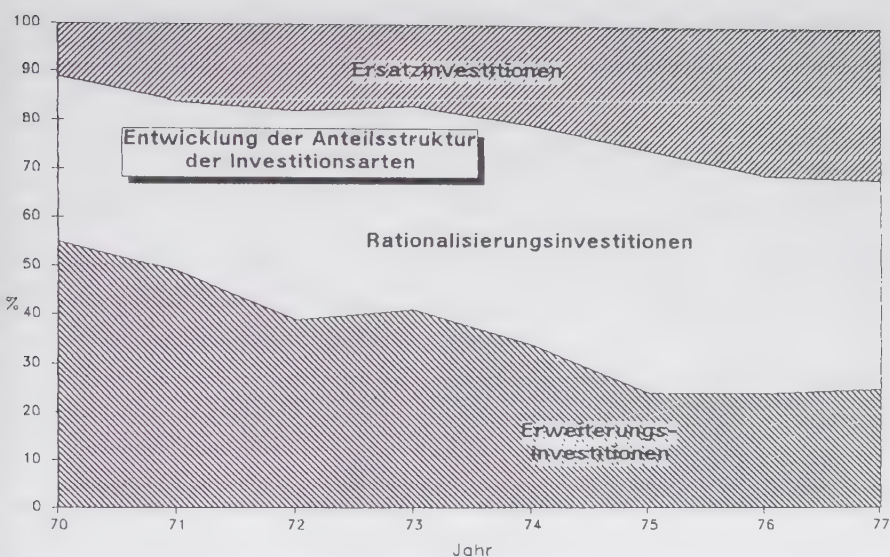
A 5: Haushaltsstrukturgesetz

- Sparmaßnahmen im öffentlichen Dienst	5,360 Mrd.
darunter:	
- Streichung der Bewährungsbeförderung	
- Einschränkung beim Ortszuschlag	
- Kürzungen bei den Verpflichtungsprämien der Zeitsoldaten und Beamten des BGS	
- Abbau des Aufwertungsausgleichs in der Landwirtschaft	2,387 Mrd.
- Erhöhung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung um 1 %, Einschränkung der individuellen Förderung der berufl. Fortbildung, "Konkretisierung" des Zumutbarkeitsbegriffs	24,100 Mrd.
- Kürzung des Spar- und Wohnungsprämienatzes	1,390 Mrd.
- Kürzungen im Bereich von Bildung und Wissenschaft (u.a. BaFöG)	1,671 Mrd.
- Abbau von Steuervergünstigungen und Subventionen	2,445 Mrd.

TOTAL	37,353 Mrd.

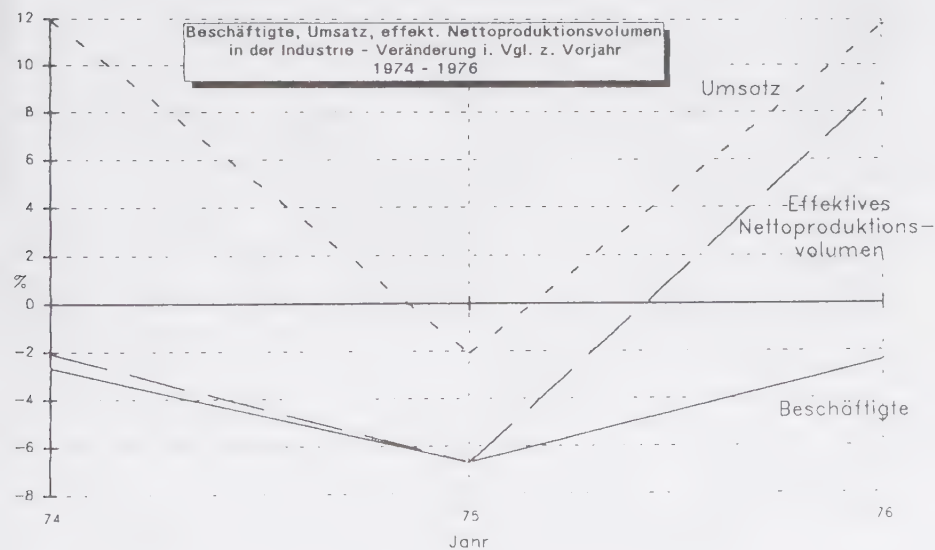
Quelle zu A 4 - A 5: Schröder 1984

A 6:



Quelle: Bl.f.dt.u.int.Pol. 1977: Sparte Wirtschaftsinf. S.1506ff

A 7:



Quelle: n. Daten v. Schröder 1984

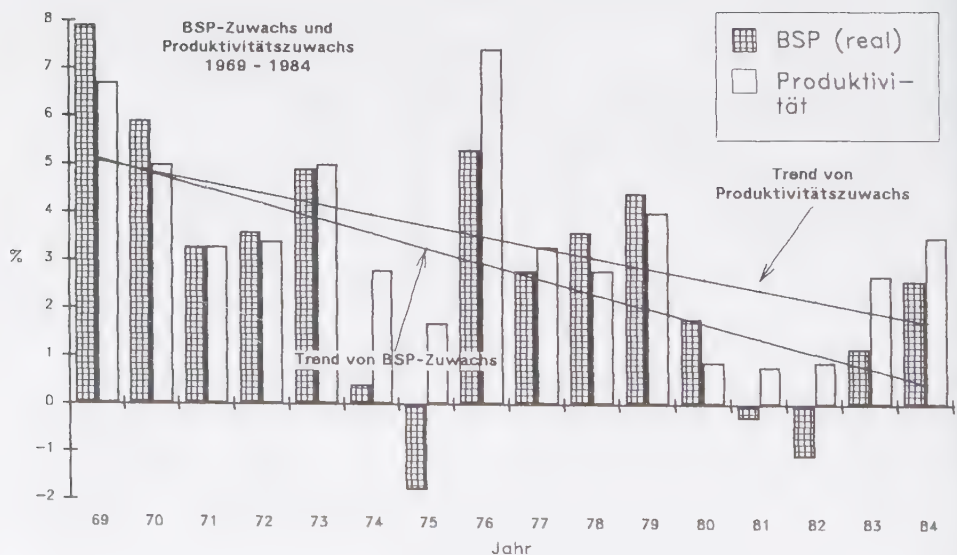
A 7 Fortsetzung:

Arbeiter, Beschäftigte, Umsatz, effektives Nettoproduktionsvolumen, Bruttoanlageinvestitionen, Bruttoanlagevermögen, Nettoinvestitionsproduktivität, Produktivität in der Industrie 1974 - 1976

	1974	1975	1976
Arbeiter	- 3,7	- 8,1	- 2,4
Beschäftigte	- 2,7	- 6,7	- 2,4
Umsatz	11,9	- 2,1	11,7
Effekt. NPV	- 2,1	- 6,7	9,1
BAI	- 8,6	- 9,9	0
BAV	3,7	2,9	2,4
NAI/NPV*	19,46	21,60	26,77
Effekt. NPV/Beschäftigte**	0,6	0	11,7

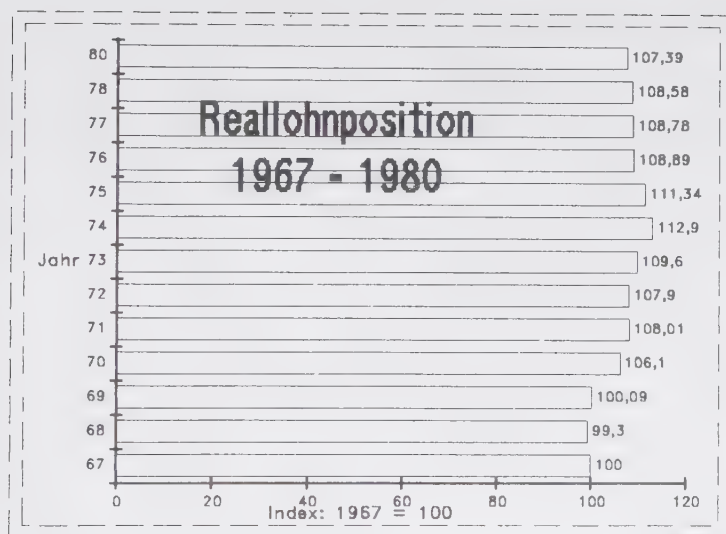
* Nettoinvestitionsproduktivität ** Produktivität

Quelle: Schröder 1984



Quelle: Schröder 1984; Bl.f.dt.u.int.Pol. - Sparte Wirtschaftsinf. 1984: 227 ff./1985: 238 ff. und eigene Berechnungen nach Quelldaten

A 8:



A 9: Maßnahmen im Rahmen der Operation '82

Einsparungen/Einnahmen 1982 - 1985:

- Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz darunter Kürzungen in den Bereichen:	
- Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe	5.006 Mrd.
- berufliche Bildung	5.657 Mrd.
- Förderung der Arbeitsaufnahme	0.350 Mrd.
- Beitragserhöhungen	6.125 Mrd.
- Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung	0.640 Mrd.
darunter:	
- wirksamere Bekämpfung illegaler Beschäftigung	
- Einschränkung der Sprachförderung für Aussiedler, Asylbewerber und Kontingentflüchtlinge	
- Kostendämpfungsergänzungsgesetz	0.336 Mrd.
- Einführung des Krankenversicherungsbeitrages für Rentner ab 1/1985	1.500 Mrd.
- Verbrauchssteuererhöhung	11.305 Mrd.
- Änderung des Bundeskindergeldgesetzes	7.221 Mrd.
- Zweites Haushaltsstrukturgesetz darunter Einsparungen in den Bereichen:	
- Bundesbesoldungsgesetz	7.277 Mrd.
- BAFöG	0.378 Mrd.
- Krankenversicherung der Studenten	0.170 Mrd.
- Reichsknappschaftsgesetz	0.040 Mrd.
- Altershilfe für Landwirte	0.330 Mrd.
- Mutterschutz	0.080 Mrd.
- Bundesversorgungsgesetz	0.200 Mrd.
- Sparförderung	4.443 Mrd.
- Wohngeld	0.552 Mrd.
- Absenkung der steuerlich zulässigen Pensionsrückstellungen	3.000 Mrd.
- Einschränkungen hinsichtlich § 6 ESG	0.195 Mrd.
- Ausdehnung der Einfamilienhausbesteuerung	1.414 Mrd.
- Wegfall des Haushaltsfreibetrages für Alleinstehende	1.945 Mrd.
- Berücksichtigung von Leistungen der BA im Lohnsteuerjahresausgleich	0.930 Mrd.
- Einschränkung der Ausbildungsfreibeträge	0.600 Mrd.
- Einschränkung der Lohnsteuerpauschalierung für Teilzeitbeschäftigte	0.360 Mrd.
- Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und Mietverzerrung im Wohnungswesen	5.880 Mrd.
- Berlinförderung	0.398 Mrd.
- Entwicklungsländersteuergesetz	1.192 Mrd.
- Umsatzsteuergesetz	1.115 Mrd.

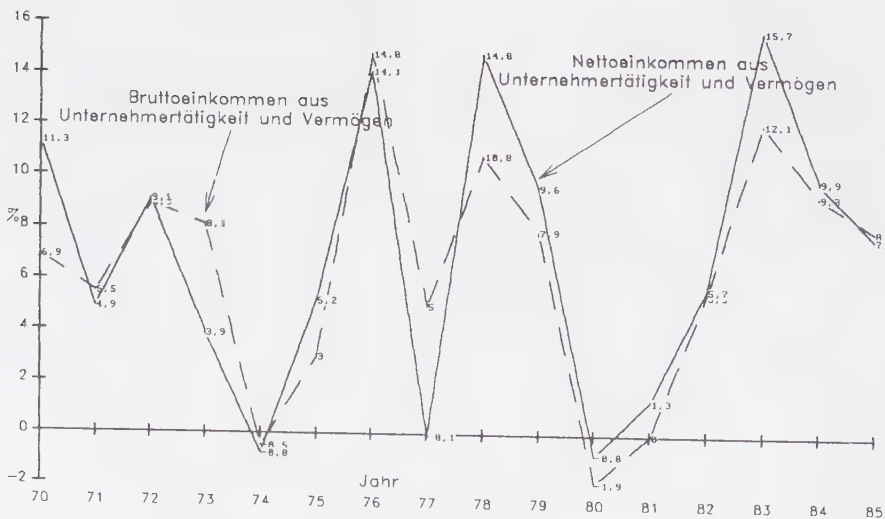
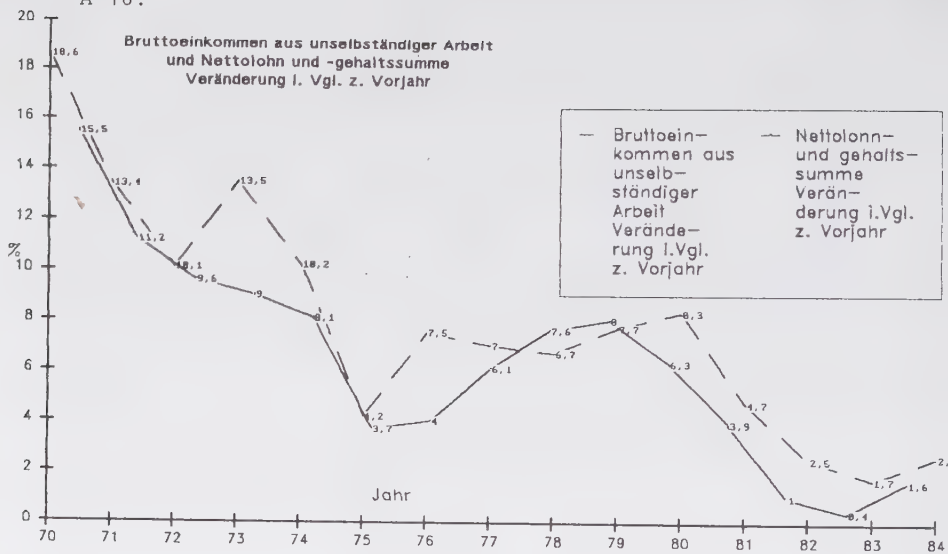
A 9 Fortsetzung

Ausgaben:

- Verbesserung der degressiven Abschreibung für bewegliche Güter.	9.730 Mrd.
- Erhöhung der degressiven Abschreibung für Gebäude.	2.900 Mrd.
- Anhebung der Abschreibungsgrenzen für Einfamilienhäuser.	1.620 Mrd.
- Ausdehnung des Verlustrücktrages auf 2 Jahre	0.300 Mrd.
- Einführung eines Abzugs von der Steuerschuld von 600 DM jährlich für das 2. und jedes weitere Kind bei Inanspruchnahme des § 7b ESG	0.640 Mrd.
- Investitionszulage - Stahl	0.660 Mrd.
- Weitere Zuschüsse und Steuererleichterungen für den Stahlbereich.	1.405 Mrd.
- Förderung der Anwendung der Mikroelektronik.	0.300 Mrd.
- Zinsvorteil aus dem 6.8 Mrd.- Zinsverbilligungsprogramm von KfW und ERP.	0.160 Mrd.

Quelle: Schröder 1984

A 10:



Brutto- und Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen
Veränderung z. Vorjahr in %

Ausgaben der BA im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik

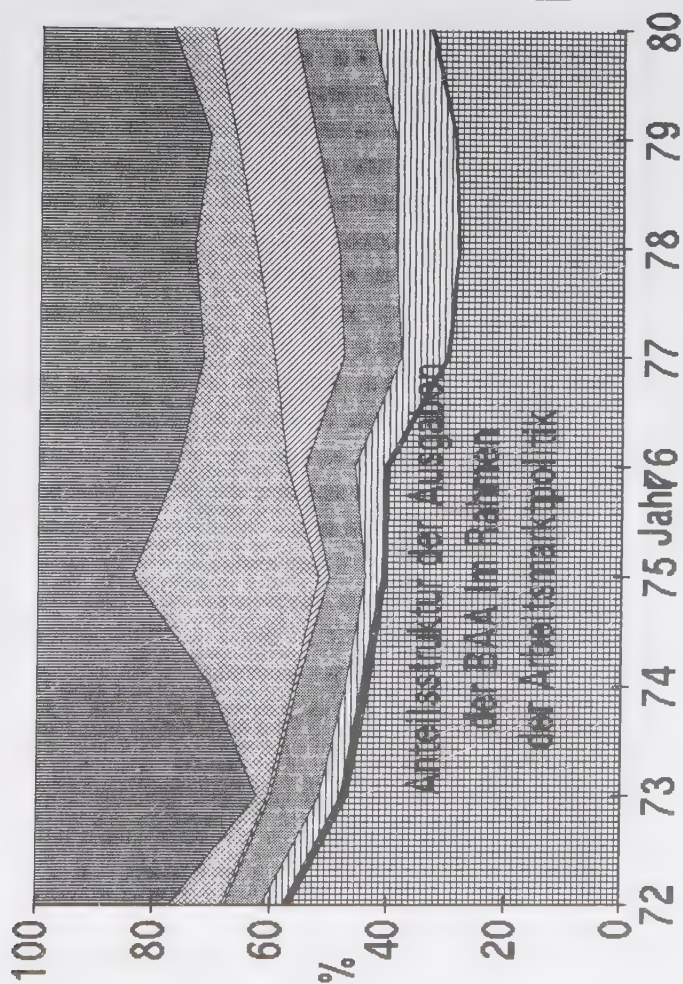
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
	in Mio DM								
Individuelle Förderung (Ausbildung/ Fortbildung/ Umschulung)	1770	1771	2057	2801	2135	1460	1601	2201	2712
darunter: Einarbei- tungszu- schüsse		17	18	41	43	52	77	120	130
Institutio- nelle Förde- rung der be- rufl. Bildung	40	48	71	64	43	31	22	29	47
Förderung der Arbeitsauf- nahme	114	142	123	186	272	382	600	763	835
darunter: Eingliede- rungsbeihilfe		9	17	100	186	266	459	616	-
Rehabil.	199	315	393	434	452	479	554	1049	1097
ABM	17	20	32	127	170	581	796	1032	1147
Kurzarbeiter- geld	279	74	677	2207	989	594	596	334	569
Leistungen für ganzzjährige Beschäftigung im Baugewerbe (Wintergeld etc.)	716	1420	1409	1120	1262	1367	1486	2205	1828

A 11 Fortsetzung

Anteilsstruktur der Ausgaben der BA im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
	in %								
Individuelle Förderung (Ausbildung/ Fortbildung/ Umschulung)	56,4	46,7	43,2	40,4	40,1	29,8	28,3	28,9	32,9
darunter: Einarbeitungszuschüsse		0,4	0,4	0,6	0,8	1,1	1,4	1,6	1,6
Institutionelle Förderung der berufl. Bildung	1,3	1,3	1,5	0,9	0,8	0,6	0,4	0,4	0,6
Förderung der Arbeitsaufnahme	3,6	3,7	2,6	2,7	5,1	7,8	10,6	10,0	10,1
darunter: Eingliederungsbeihilfe		0,2	0,4	1,4	3,5	5,4	8,1	8,1	-
Rehabil.	6,3	8,3	8,3	6,2	8,5	9,8	9,8	13,8	13,3
ABM	0,5	0,5	0,7	1,8	3,2	11,9	14,1	13,5	13,9
Kurzarbeitergeld	8,9	1,9	14,2	31,8	18,6	12,1	10,5	4,4	6,9
Leistungen für ganzjährige Beschäftigung im Baugewerbe	22,8	37,5	29,6	16,1	23,7	27,9	26,3	28,9	22,2

Quelle: Schröder 1984

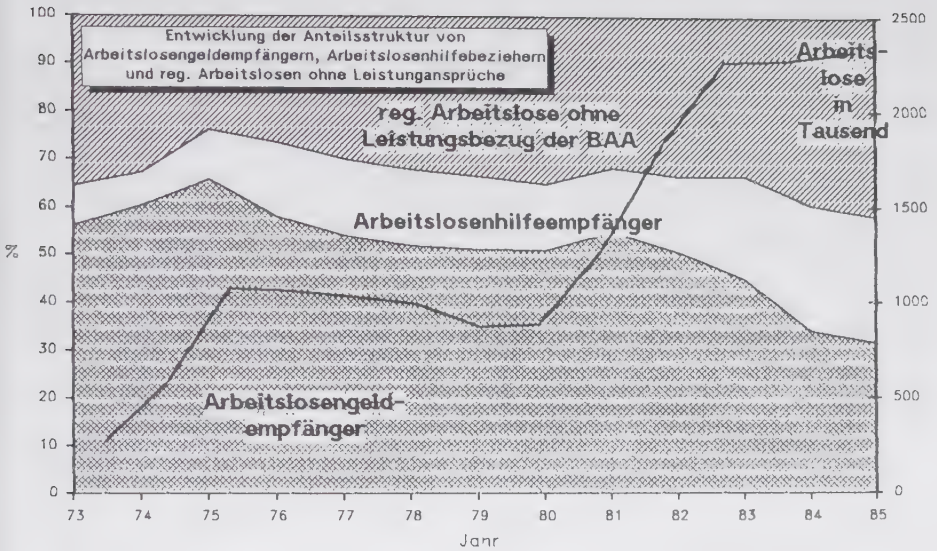


A 12: Arbeitsmarktpolitische Beschlüsse in der Krise

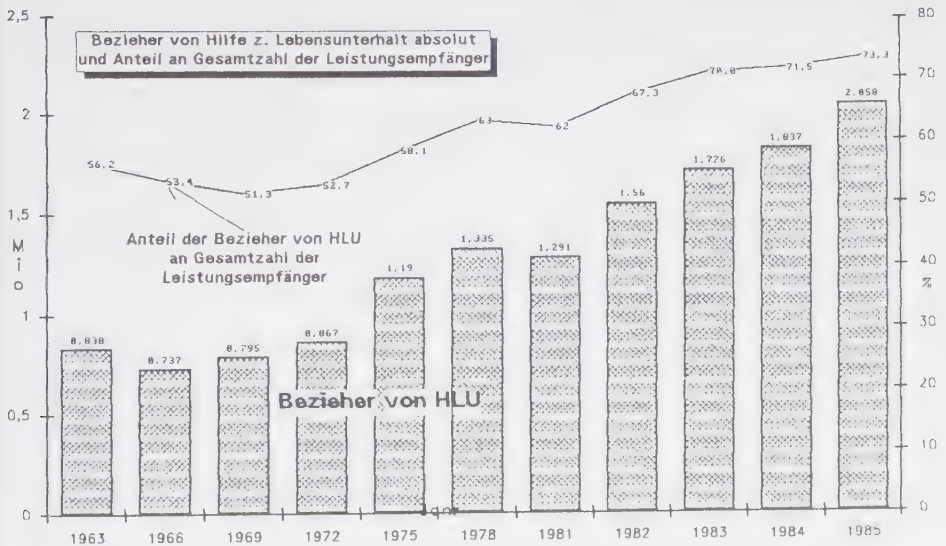
- Okt. 75 Haushaltsstrukturgesetz: Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung; Einschränkung der Leistungen zur berufl. Fortbildung; "Konkretisierung" des Zumutbarkeitsbegriffs; Sperrfristen bei Ablehnung von ABM-Stellen; Streichung der Arbeitslosenhilfe für Berufsanfänger;
- Jan. 76 Arbeitsmarktpolitisches Sonderprogramm: 100 Mio DM für ABM; 100 Mio DM zur Förderung für Bildungsmaßnahmen für arbeitslose Jugendliche; 100 Mio DM zur Ausschöpfung von Bildungskapazitäten im öffentlichen Dienst;
- Nov. 76 Sonderprogramm für Schwerbehinderte (100 Mio DM); Sonderprogramm zur Förderung der Mobilität (430 Mio DM) (Umzugsbeihilfen etc.)
- Mai 77 Einführung der Probebeschäftigung; Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit: 600 Mio DM für ABM
- Okt. 77 4. Novelle z. AFG: Erleichterung der beruflichen Fortbildung; annähernde Angleichung des Arbeitslosengeldes und -hilfe von Berufsanfängern an Ausbildungsvergütung; Verkürzung der Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs auf 11 Monate bei Ablehnung einer zumutbaren Tätigkeit; jährliche Überprüfung des Anspruchs auf Arbeitslosenhilfe;
- Jan. 78 2. Sonderprogramm für Schwerbehinderte (100 Mio DM)
- Aug. 78 Runderlaß der BA: weitere Verschärfung des Zumutbarkeitsbegriffs; Möglichkeit der Qualifikationsabstufung;
- Apr. 79 3. Sonderprogramm für Schwerbehinderte
- Mai 79 regionalspezifisches "Schwerpunktprogramm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit" (Einarbeitung und Eingliederung ungelernter und langfristiger Arbeitsloser)
- Juni 79 5. Novelle zum AFöG: Erleichterung des Zugangs Jugendlicher zu Maßnahmen beruflicher Förderung; Wegfall des Anspruchs auf Teilzeitbeschäftigung für kinderlose Eheleute; Möglichkeit, Arbeitslose in zumutbare Förderungsmaßnahmen zu zwingen; Einschränkung der Freizügigkeit; Verschärfung des Zumutbarkeitsbegriffs;
- Sept. 81 Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz: strengere Voraussetzungen für den Bezug Arbeitslosengeld und -hilfe; Einbezug von AFöG-Leistungen beim Lohnsteuerjahresausgleich; Verschärfung des Zumutbarkeitsbegriffs; Kürzung der Mittel für berufl. Bildung; Einschränkung der Rehabilitation; Brgrenzung von ABM; Einschränkung der Förderung der Arbeitsaufnahme; Einschränkung der originären Arbeitslosenhilfe; Verlängerung der Sperrzeiten; Verschärfung der Folgen bei Verletzung der Meldepflicht; wirksamere Bekämpfung illegaler Beschäftigung;

Quelle: Schröder 1984; Hanesch 1983

A 13:



Quelle: Statistisches Jahrbuch 1985/1986
Hauser u.a. 1985



Quelle: Deininger 1986; Adamy/Naegele 1985; WSI-Mittlg.
2/1987: 125

A 14: Haushaltsdaten 1983 - 1990

Haushaltswürfe 1983 - 1986 (in Mrd. DM)

	83 Soll ¹	83 Ist	84 Soll	84 Ist	85 Soll	85 Ist	86 Soll
Ausgaben-Volumen	253,84	246,7	257,75	251,8	260,23	257,11	263,5
Steigerung in % ²	3,5		1,8		1,2		2,4
Steuereinnahmen	187,98	190,3	200,78	197,2	211,74	206,30	211,8
Gesamteinnahmen	211,9	214,8	225,6	223,1	236,26	234,35	227,4
Nettokreditaufnahme	40,9	31,9	37,34	28,3	23,97	22,39	23,66

Haushaltsplan 1987

Ausgaben-Volumen	271,00
Steigerung in % ³	2,9
Steuereinnahmen	221,30
Gesamteinnahmen	246,71
Nettokreditaufnahme	24,29

-
- 1) Haushaltswurf
2) zu Ist des Vorjahres
3) zu Soll 1986

Finanzpläne (in Mrd. DM)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<u>Ausgaben-</u> <u>Volumen</u>								
FP 83 - 87	253,21	257,75	265	273	281	-	-	-
FP 84 - 88	-	257,17	260,2	268	276	284	-	-
FP 85 - 89	-	-	257,1	263,5	271,7	279,7	287,9	-
FP 86 - 90	-	-	-	263,5	271,0	278,8	286,8	295
<u>Steigerung</u> <u>in %</u>								
FP 83 - 87	3,5	1,8	2,8	3,0	2,9	-	-	-
FP 84 - 88	-	-	1,2	3,0	3,0	2,9	-	-
FP 85 - 89	-	-	-	2,5	3,1 ¹	2,9	2,9	-
FP 86 - 90	-	-	-	-	2,9	2,9	2,9	2,9
<u>Nettokredit-</u> <u>aufnahme</u>								
FP 83 - 87	40,91	37,34	32,9	27,6	22,5	-	-	-
FP 84 - 88	-	33,61	23,97	26,0	23,2	22,4	-	-
FP 85 - 89	-	-	-	23,7	24,9	25,0	23,3	-
FP 86 - 90	-	-	-	-	24,29	26,0	25,1	22,3

Quellen: Jahresbericht der Bundesregierung 1983, 1984, 1985

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Jahresbericht der Bundesregierung 83/84/85 Bonn

Finanzbericht 1987: Bundesministerium der Finanzen (Hg.) Bonn

1) Steigerung gegenüber Regierungsentwurf 1986 = 2,9 %

A 15: Reduktionen im soziale Netz und Mehrbelastung der Beitragszahler unter der CDU/CSU-FDP-Koalition¹

Maßnahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 v. Dez. 1982

Beitragszahler zur Sozialversicherung:

- Anhebung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung von 18 auf 18,5 %
- Beitragserhöhungen zur Arbeitslosenversicherung von 4 auf 4,6 % (Arbeitnehmer-anteil: 2 auf 2,3%)

Arbeitslose:

- Erhöhung der zum Anspruch auf Arbeitslosengeld notwendigen beitragspflichtigen Beschäftigungszeit von 12 auf 18 Monate innerhalb der letzten 3 Jahre

Rentenempfänger:

- Verschiebung der Rentenanpassung um ein halbes Jahr
- Beteiligung der Rentner an der Gesetzlichen Krankenversicherung in Höhe von 1 % (ab 6/84 um 3,5 %)

Gesundheit:

- Eigenbeteiligung bei Kuren und Krankenhausaufenthalt
- Wegfall der Kostenübernahme für bestimmte Arzneien und Erhöhung der Rezeptgebühr

Schüler/Studenten:

- Einschränkung der BAFöG-Schülerförderung, Darlehensumstellung des studentischen BAFöG

1) Unberücksichtigt sind in der Auflistung insb. die Maßnahmen

- "zur Ausländerbeschäftigung/Integration und Reintegration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien",
- der "Sozialen Aspekte der Umweltpolitik",
- der "internationalen sozialpolitischen Zusammenarbeit"
- der "landwirtschaftlichen Sozialpolitik"
- sowie der Krankenhausfinanzierung u.ä..

Ebenso sind die Anpassungsgesetze zu sozialpolitischen Leistungen (BAFöG; Renten) nicht aufgenommen.

Zu den Maßnahmen zum Komplex

- Vermögensbildung
s. gesonderte Aufstellung zu Steuerrechtsänderungen.

Wohngeld:

- Einschränkung bzw. Aufhebung bestimmter Freibeträge zur Berechnung des Wohngeldes

Einsparungen ca 5,6 Mrd.

Maßnahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 v. Dez. 1983

Beitragszahler zur Sozialversicherung:

- Einbeziehung des Weihnachts-, Kranken- und Urlaubsgeldes in die Beitragspflicht zur Sozialversicherung

Arbeitslose/Arbeitsmarkt:

- Herabsetzung des Arbeitslosengeldes, des Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeldes für Bezieher ohne Kinder von 68 auf 63 %, der Arbeitslosenhilfe von 58 % auf 56 %
- Bemessung des Arbeitslosengeldes nach abgeschlossener Ausbildung nach der Hälfte des entsprechenden Facharbeiterlohnes (bisher 75 %)
- Herabsetzung des Unterhaltsgeldes für Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation um 5 %
- Herabsetzung des Unterhaltsgeldes für die berufliche Weiterbildung um 10 bzw. 7 %
- Herabsetzung des Einarbeitungszuschusses um 10 %
- Wegfall des Einarbeitungszuschusses für Betriebsangehörige
- Anhebung der Bagatellgrenzen in der Mobilitätshilfe
- Wandlung der Aufstiegsförderung von Pflicht- in Kann-Leistung
- Änderung des Modus der Anpassung der Lohnersatzleistungen und Renten

Rentenempfänger:

- Verschärfung der Anerkennungsvoraussetzungen zur Erwerbsunfähigkeitsrente
- Ersetzung des Kinderzuschusses in der gesetzlichen Rentenversicherung durch Kindergeld
- Änderung des Modus der Anpassung der Renten

Behinderte:

- Einschränkung der unentgeltlichen Beförderung Schwerbehinderter
- Herabsetzung der Berechnungsgrundlage für die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung für Behinderte in Werkstätten von 90 auf 70 %

Familie:

- Herabsetzung des Mutterschaftsurlaubsgeldes von 750 auf 620 DM

Einsparungen ca 11,5 Mrd.

noch 1984:

- Anhebung des Beitragssatzes zur GRV ab. 1.1.1985 um 0,2 % auf 18,7 % (Arbeitsförderungs- und Rentenversicherungsänderungsgesetz v. 20.12.1987)
- Verlängerung der Sperrzeiten bei selbstverschuldetem Arbeitsplatzverlust von 8 auf 12 Wochen ab 1.1.1985 (dto.)

Mehreinnahmen von 1985 bis 1987 in Verrechnung mit der Herabsetzung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung durch das gleiche Gesetz ca. 4,9 Mrd. DM

1985

Rentner:

- Steigerung der Krankenversicherungsbeiträge der Rentner um 1,5 % in 1985 und in 1986 und 1987 um jeweils weitere 0,7 % auf 5,9 % (Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung v. 16.5.1985)

Beitragszahler zur Sozialversicherung:

- Anhebung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung um 0,5 % auf 19,2 % ab 1.6. 1985 (Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung v. 16.5.1985)

Stand der Zusammenstellung: Juli 1986

Quelle: Sozialbericht 1983 Hg.: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
Stuttgart 1984

Sozialbericht 1986 Hg.: ders. Bonn 1986

A 16: Ausgabenausweitungen im sozialen Netz

1983 (Haushaltsbegleitgesetz)

Arbeitslose/Arbeitsmarkt:

- Verlängerung der Zahlung von Kurzarbeitergeld von 12 auf 24 Monate (Verordnung (en) über die Verlängerung der Frist für den Bezug des Kurzarbeitergeldes v. 7.12.83, 17.12.84 und 18.12.85)¹

Gesundheit:

- Entschärfung der Bewilligungsvoraussetzungen für Kuren für 59jährige und ältere Versicherte von der Rentenversicherung nach dem 2. Haushaltsstrukturgesetz

1984

Arbeitslose/Arbeitsmarkt:

- Vorruhestandsregelung (Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand v. 13.4.84)¹
- Verlängerung der Anspruchszeit auf Arbeitslosengeld für Arbeitslose ab 49 Jahre von 12 auf 18 Monate (Gesetz zur Änderung von Vorschriften des AFöG und der GRV v. 20.12.84)

Jugendarbeitslosigkeit:

- Einmaliges Sonderprogramm für außerbetriebliche Ausbildungsplätze (160 Mio)
- Aufstockung der Ausgaben für berufsvorbereitende Maßnahmen um 44 auf 365 Mio DM
- Sonderprogrammverlängerung: Hilfen für arbeitslose Jugendliche 1985 - 1987 (205 Mio DM)
- Aufstockung der Mittel zur Förderung besonders benachteiligter Jugendlicher um 45,1 auf 117,2 Mio
- Ausdehnung des Anspruchs auf Familienhilfeleistungen der GKV für arbeitslose Jugendliche bis zur Vollendung ihres 23. Lebensjahres (Erstes Gesetz zur Änderung des JuASchuG v. 15.10.1984)
- Kindergeld für Arbeitslose bis 21 Jahre (Zehntes Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes v. 21.12.1984)

Beitragszahler zur Sozialversicherung:

- Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um 0,2 % ab 1.1.1985 (Arbeitsförderungs- und Rentenversicherungsänderungsgesetz v. 20.12.1984)²

1) Zur quantitativen Entwicklung der Leistungen für aktive Arbeitsmarktpolitik s. gesonderte Tabelle

2) in Zusammenhang mit gleichzeitiger stärkerer Erhöhung des Beitrages zur Rentenversicherung

Beitragszahler zur Sozialversicherung:

- Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung ab 1.6.1985 um 0,3 % (Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlage der GRV v. 16.5.1985)¹

Schüler/Studenten:

- kleinere Rücknahmen der BAFöG-Restriktionen durch das Haushaltsbegleitgesetz (9. Gesetz zur Änderung der BAFöG v. 26.6.85)

Rentenempfänger:

- Einführung von Kindererziehungszeiten in die GRV (Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitgesetz v. 11.6.1985)

Gesundheit:

- Lockerung der Dreijahresfrist bei Wiederholungskuren der Krankenkassen (Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 v. 26.4.1985)

Kriegsopferversorgung:

- strukturelle Verbesserungen in der Kriegsopferversorgung (Erhöhung des Bestattungsgeldes, Ausdehnung der Kapitalabfindung, verbesserter Einkommensanrechnungsmodus auf die Ausgleichs- und Elternrente) (14. Anpassungsgesetz v. 4.6.1985)

Behinderte:

- teilweise Entschärfung der Restriktionen durch das Haushaltsbegleitgesetz zur unentgeltlichen Beförderung Schwerbehinderter (Gesetz zur Erweiterung der unentgeltlichen Beförderung Schwerbehinderter im öffentlichen Personenverkehr v. 18.7.1985)

Familien:

- Verbesserungen im Kindergeldgesetz (Einführung eines Zuschlags für Berechtigte mit geringem Einkommen, Einführung eines Kindergeldes für Vollwaisen, Erhöhung der Freibeträge für die einkommensabhängige Minderung des Kindergeldes für Einkommen ab 1986) (11. Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes v. 27.6.1985)
- Einführung eines Erziehungsgeldes; Erziehungsurlaub (Bundeserziehungsgeldgesetz v. 6.12.1985)

Wohngeld:

- Anhebung der Höchstbeträge und Einkommensgrenzen zum Wohngeld um ca. 20 % ab 1.1.1986 (6. Wohngeldnovelle v. 11.7.1985)

1) mit gleichzeitiger stärkerer Erhöhung des Beitrages zur Rentenversicherung

Arbeitslose/Arbeitsmarkt:

- 7. Novelle des AFG (Insgesamtbelastung der BA: 2,634 Mrd.)
darunter:
 - Verringerung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung um 0,1 %
 - Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf 16 Monate für über 44-Jährige, 20 Monate für über 50-Jährige und 24 Monate für über 55-Jährige
 - Wegfall der Verpflichtung, der Arbeitsvermittlung zur Verfügung zu stehen, für über 58-Jährige
 - 50 %ige Erhöhung der Freibeträge auf die Anrechnung von Ehegatteneinkommen auf die Arbeitslosenhilfe; ab 1987 Verdoppelung
 - Einschränkung der Möglichkeit, die Höhe der Arbeitslosenhilfe aufgrund der Arbeitsmarktlage herabzubemessen
 - Möglichkeit des Bezugs eines Teilunterhaltsgeldes bei Teilnahme an einer Teilzeitbildungsmaßnahme und gleichzeitiger teilzeitbeschäftigung für bis 25-Jährige
 - Aufstockung des Unterhaltsgeldes für Berufsanfänger von 50 auf 75 % des Tariflohnes
 - generelle Erhöhung des Unterhaltsgeldes von 63 auf 65 bzw. 70 auf 73 %
 - Rechtsanspruch auf Unterhaltsdarlehen vor allem bei beruflichen Aufstiegsmaßnahmen
 - Heraufsetzung der Altergrenze im Bildungsbeihilfegesetz von 22 auf 25 Jahre. Verlängerung der Geltungsdauer dieses Gesetzes bis 1992
 - Herabsetzung der Altersgrenze für die Teilnahme an ABM für ältere Arbeitslose von 55 auf 50 Jahre
 - Erweiterung der Dauer von Eingliederungsbeihilfe für schwer vermittelbare Arbeitslose auf 2 Jahre
 - Möglichkeit des Überbrückungsgeldes in Höhe der Lohnersatzleistung für die ersten drei Monate bei eigenständiger Existenzgründung

darüber hinaus zu Jugendarbeitslosigkeit:

- Ausweitung der Mittel für das Sonderprogramm für benachteiligte Jugendliche auf 335 Mio. DM

Kriegsopferversorgung:

- strukturelle Verbesserungen in der Kriegsopferversorgung (Verselbständigung bestimmter Leistungen der Kriegsopferfürsorge, Anhebung der Ausgleichsrente für Schwerbeschädigte mit einer MdE um 50 und 60 %, Anhebung der Abgeltungsquote beim Berufsschadens- und Schadensausgleich von 40 auf 42,5 %, 3-monatige Weiterzahlung der Elternpaarrente nach dem Tod eines Elternteils in bestimmten Fällen) (15. Anpassungsgesetz v. 1.7.1986)

Stand der Zusammenstellung: Juli 1986

Quelle: Sozialbericht 1983 Hg.: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
Stuttgart 1984
Sozialbericht 1986 Hg.: ders. Bonn 1986

A 17: Finanzielle Auswirkungen von steuerlichen Maßnahmen bei direkten und indirekten Steuern Dezember 1982 bis Dezember 1985¹

Rechtsänderungen	Steuerer- höhungen bzw.-min- derein- nahmen ²	Vorwiegend betroffene steuer- pflichtige Gruppe
1. Gesetz zur Wiederbelebung von Wirtschaft und Beschäftigung v. 20.12.1982		
- Befristete Rücklagen beim Erwerb von bedrohten Betrieben	- 600	Wirtschaft
- Kappung der Vorsorgepauschale für nicht rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer auf 2000/4000 DM zzgl. 900 DM je Kind.	+ 900	Arbeitnehmer
- Absetzbarkeit von Schuldzinsen für bestimmte Häuser und Eigentumswohnungen	- 600	Hauseigentümer
- Einführung eines Kinderfreibetrages von 432 DM je Kind	- 1 830	Arbeitnehmer/ Familien
- Halbierung der Ausbildungsfreibeträge ab 1.1.1984.	+ 400	Arbeitnehmer/ Familien
- Wegfall der Kinderbetreuungskosten	+ 2 300	Arbeitnehmer/ Familien
- Nachträgliche volle Kinderbetreuungskosten für Alleinerziehende (1980 - 1982).	- 150	Arbeitnehmer/ Familien
- Wegfall von 40% in 1983 und 50% ab 1984 der der Hinzurechnung von Dauerschulden und Dauerschuldzinsen.	- 1 725	Wirtschaft
- Erhöhung der Umsatzsteuersätze zum 1.7.1983 auf 14/7%.	+ 8 000	Arbeitnehmer/ Verbraucher ³
2. Gesetz zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und zur Einschränkung von steuerlichen Vorteilen (Steuerentlastungsgesetz 1984) v. 22.12.1983		
- Ansatz des Betriebsvermögens bis 125 000 DM		

1) mit der Darstellung bis Dezember 1985 sind somit insbesondere die z.Z. diskutierten weiteren Schritte der Steuerreform nicht berücksichtigt.

2) im Entstehungsjahr (erste 12 Monate seit Wirksam-Werden)

3) die Belastung durch die Umsatzsteuer verhält sich aufgrund der höheren Konsumquote bei kleineren Einkommen umgekehrt proportional zum Einkommen

mit 0, darüber mit 75%	- 1 160	Wirtschaft
- Senkung des Vermögenssteuersatzes für Körperschaften von 0,7 auf 0,6%	- 300	Wirtschaft
- Senkung der Schachtelsätze von 25 auf 10% (§ 102 BewG)	- 210	Wirtschaft
- Sonderabschreibungsmöglichkeiten für kleine und mittlere Betriebe in Höhe von 10% für neue bewegliche Anlagegüter	- 1 000	Wirtschaft
- Sonderabschreibungsmöglichkeiten für Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen .	- 300	Wirtschaft
- Verlängerung der Gewährung von Sonderabschreibungen bei Schiffen und Luftfahrzeugen-	100	Wirtschaft
- Fortgeltung der Steuervergünstigungen bei Aufwendungen für moderne Heizungstechnologien und bestimmte Fernwärmeanschlüsse .	- 30	Wirtschaft
- Verdoppelung des Höchstbetrages für den Verlustrücktrag auf 10 Mio DM	- 200	Wirtschaft
- Ausweitung der Begünstigungen für Betriebsveräußerungen in der Land- und Forstwirtschaft.	- 10	Landwirtsch.
- Anhebung der Begünstigung für Betriebsveräußerungen und - aufgabe von 60 000 auf 120 000 DM.	- 40	Wirtschaft
- Beseitigung körperschaftssteuerlicher Nachteile bei Vorabausschüttungen und verdeckten Gewinnausschüttungen		
- laufende Auswirkungen	- 15	Wirtschaft
- einmalige Auswirkungen	- 250	Wirtschaft
- Wegfall ermäßigt belasteter Eigenkapitalanteile in der Gliederungsrechnung für das verwendbare Eigenkapital	- 10	Wirtschaft
- Übergangsweise Einbeziehung der Personenschifffahrt in den ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7%	- 10	Verbraucher
- Einschränkung der Kfz.-Steuerbefreiung für Behinderte	+ 100	Arbeitnehmer/Familien (Behinderte)
3. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über eine Investitionszulage für Investitionen in der Eisen- und Stahlindustrie v. 22.12. 1983 .	- 700	

4. Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer durch Kapitalbeteiligungen v. 22.12.1983	- 195	Arbeitnehmer/Wirtschaft
5. Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22.12.1983	- 50	sonst.
6. Erstes Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes v. 29.6.1984	- 2 600	Landwirtsch.
7. Siebente VO über die förderungsbedürftigen Gebiete und über die Fremdenverkehrsgebiete i.S.d. Investitionszulagengesetzes v. 25.4.1984	- 40	Wirtschaft
8. Achte VO über ... v. 19.12.1984	- 10	Wirtschaft
9. Gesetz zur leistungsfördernden Steuersenkung und zur Entlastung der Familie (Steuersenkungsgesetz 1986/1988) v. 26.6.1985		
A. Tarifänderung 1986/1988		Arbeitnehmer/Wirtschaft
- Anhebung des Grundfreibetrages um 324/648 DM ab 1986.	- 2 100	
- Absenkung der Tarifprogression ab 1986.	- 3 600	
ab 1988.	- 8 500	
B. Familienpolitische Maßnahmen (insb. Erhöhung des Kinderfreibetrages von 432 auf 2 484 DM unter Wegfall der Kinderadditive)	- 5 200	Arbeitnehmer/Familien
10. Steuerbereinigungsgesetz 1985 v. 14.12.1984, insbesondere		
- Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten bei Alleinstehenden		Arbeitnehmer/Familien
- laufend ab 1.1.1985.	- 160	
- Nachholwirkung (bis 1984)	- 320	
- Streichung der Kuponsteuer.	+ 200	Wirtschaft/Ausl.
- Bewertung der Edelmetallvorräte nach der Lifo-Methode		Wirtschaft
- laufend.	- 25	
- einmalig	- 100	
11. Gesetz zur Verbesserung der Abschreibungsbedingungen für Wirtschaftsgebäude und für moderne Heizungs- und Warmwasseranlagen v. 19.12.1985	- 1 050	Wirtschaft
12. Gesetz zur Neuregelung der steuerrechtlichen Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums v. 23.5.1986	- 120	Hauseigentümer

13. Steuerbereinigungsgesetz 1986 vom 19.12.1985 insbesondere

- Verlängerung der Geltungsdauer best. steuerl. Regelungen sowie befristeter Maßnahmen . . .	-	385	Landwirtsch.
- Einführung bzw. Verbesserung best. steuerl. Maßnahmen	-	155	Wirtschaft
- Änderungen bei der Umsatzsteuer.	-	20	Verkehr
	+	30	

Quelle: Hartmut Tofaute: Gesamtwirtschaftliche Entwicklungslinien der Steuerpolitik aus verteilungspolitischer Sicht In: WSI Mitteilungen 12/1986: 766 f.

Be- und Entlastungswirkungen von Steuerrechtsänderungen ab Okt. 1982 nach Steuerpflichtigengruppen im Entstehungsjahr

Gruppe	Steuersenkungen	Steuererhöhungen	Summe
Wirtschaft	-8,280.00	-	-8,280.00
Landwirtschaft	-2,995.00	-	-2,995.00
Hausbesitz	-600.00	-	600.00!
Familien/ Arbeitnehmer	-13,555.00	11,700.00	-1,855.00
sonst.	-70.00	30.00	40.00
TOTAL	-25,500.00	11,730.00	-13,770.00

Quelle: Hartmut Tofaute: Gesamtwirtschaftliche Entwicklungslinien der Steuerpolitik aus verteilungspolitischer Sicht In: WSI Mitteilungen 12/1986: 768

A 18: Langfristige Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Beschäftigungsförderungsgesetz

- Zulassung befristeter Arbeitsverträge (bis 18 Monate)
- Regelung der Teilzeitarbeit
- Änderung der Sozialplanregelung
- Ausdehnung der Leiharbeit (Erweiterung von 3 auf 6 Monate)
- Änderung des Kündigungsschutzes

Änderung des Jugendarbeitsschutzes

- Ausnahmeregelungen vom Nachtarbeitsverbot
- Höchstarbeitszeit pro Tag von 8 auf 9 Stunden
- Vorverlegung des Arbeitsbeginns in einzelnen Bereichen
- Entfall des Samstagsbeschäftigungsverbot
- Einfügung einer Tariföffnungsklausel

Arbeitszeitgesetz

- Verlängerung der werktäglichen Höchstarbeitszeit auf 10 Stunden
- Ausdehnung der Ausnahmen für Sonn- und Feiertagsarbeit
- Erweiterung der Berechnungsfrist zum 8-Stunden-Tag von 3 auf 4 Wochen
- Änderung der Pausenregelung für Frauen
- Verschiebung des Beginns des Nachtarbeitsverbots für Frauen um 2 Stunden (22 Uhr)

Novellierung des Schwerbehindertengesetzes

- Erhöhung der Ausgleichsabgabe von 100 auf 150 DM
- Herausnahme der Ausbildungsplätze aus der Berechnung der Pflichtplätze
- Aufrechnung eines schwerbehinderten Azubi für 2 Pflichtplätze
- Zusätzliche Mittel zur Ausbildung Schwerbehinderter
- Anpassung an den allgemeinen Kündigungsschutz
- Verminderung des Zusatzurlaubs von 6 auf 5 Tage
- Anrechnung von Kuren auf Zusatzurlaub
- Überprüfung der Anerkennungsbescheide bei Verdacht
- Umwandlung der Sonderprogramme zu gesetzlichen Dauerregelungen

¹ Die Punkte 'Anrechnung der Kuren auf zusätzlichen Urlaub' und 'neuerlicher Überprüfung von Bescheiden' entfielen bei der Verabschiedung des Gesetzes

Quellen:

- BMF (Hg.): Finanzberichte 1983/1984/1985/87 Bonn
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Jahresberichte der Bundesregierung 1982/1983/1984 Bonn
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Sozialbericht 1983 Stuttgart 1984
- ders. (Hg.) 1986: Sozialbericht 1986 Bonn

A 19:

Sozialhilfe und Hilfen für besondere Gruppen
Maßnahmen durch die CDU-CSU/FDP-Koalition
Stand: Juli 1986

Änderung des BSHG v. 4.11.1982

Verbesserungen für Heimbewohner und Behinderte (Ausgleich zu besonderen Härten des 2. Haushaltsstrukturgesetzes) Mehrausgaben: 110 Mio jährlich

Haushaltsbegleitgesetz 1983 v. Dez. 1982

Minderausgaben ca. 120 Mio DM jährlich; Betroffene: Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt, Pflegebedürftige (u.a. Herausschiebung der Anpassung der Regelsätze und Begrenzung auf 2 %

Haushaltsbegleitgesetz 1984 v. Dez. 1983

weitere Minderausgaben in der Sozialhilfe; Betroffene: alle Sozialhilfeempfänger

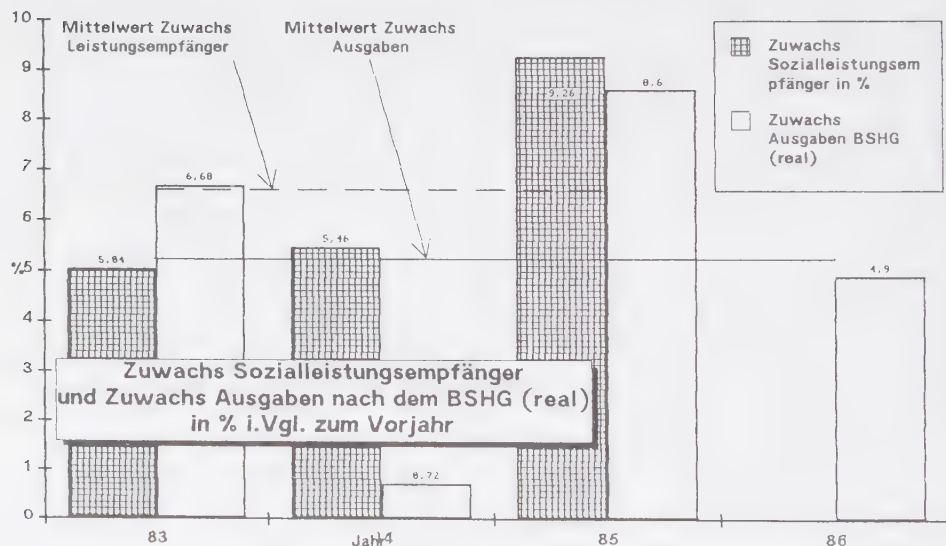
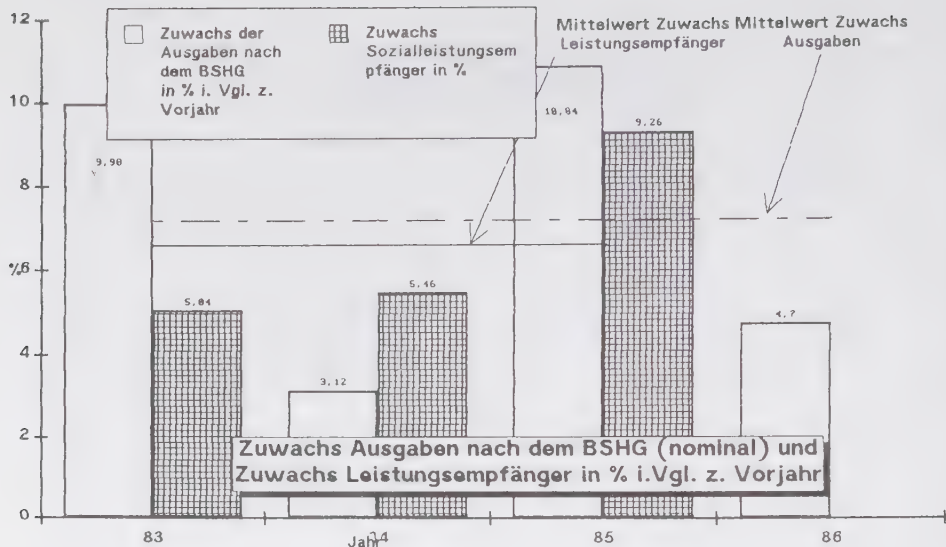
Viertes Gesetz zur Änderung des BSHG v. 21.6.1985

u.a. Anhebung des Regelsatzes um 8 % ab 1.7.1985; Mehrausgaben von ca. 300 Mio DM jährlich

Erste Verordnung zur Neufestsetzung der Grundbeträge der Einkommensgrenzen nach dem BSHG v. 22.5.1986

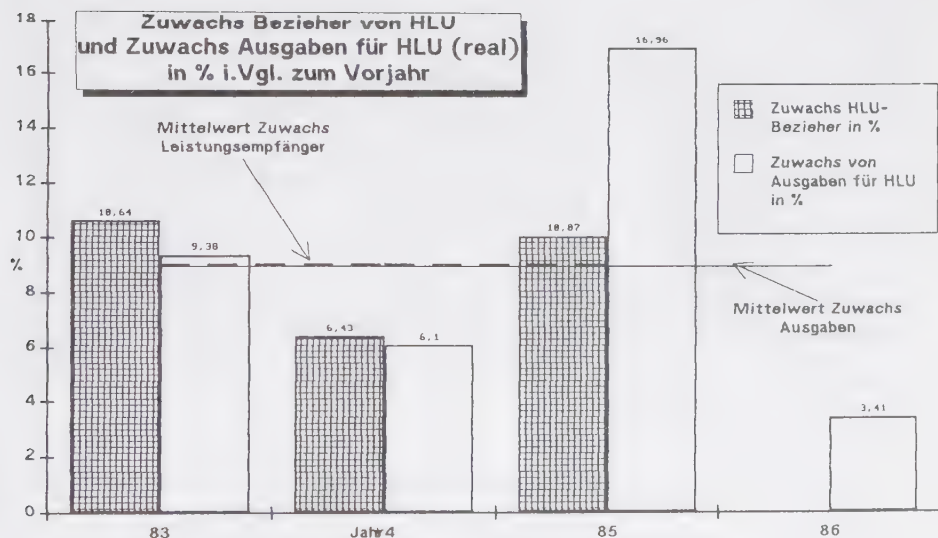
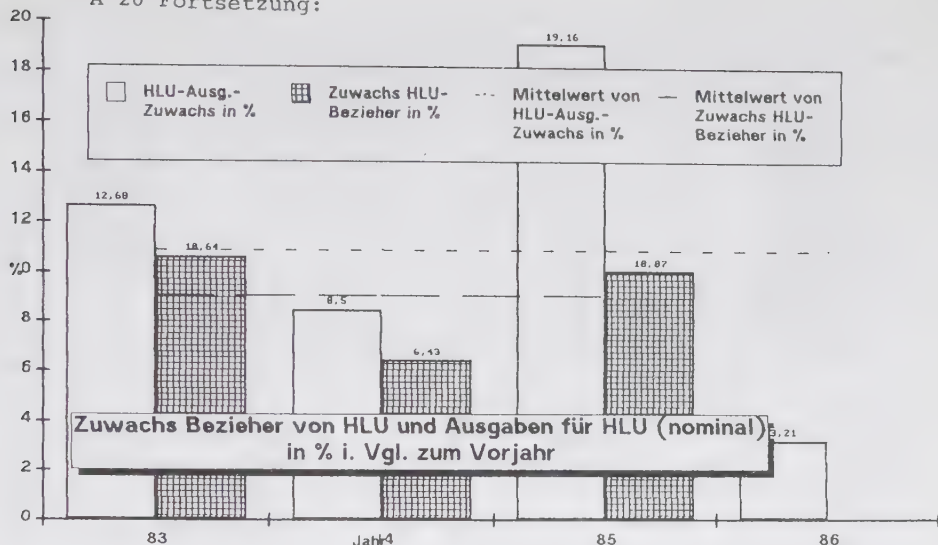
Verbesserung der Einkommensvoraussetzungen für Hilfen in besonderen Lebenslagen; Mehrausgaben ca. 60 Mio.DM

Quelle: Sozialbericht 1983
Sozialbericht 1986



Quelle: Sozialberichte 1983/1986; Wirtschaft und Statistik 2/1986: 136; WSI-Mittlg. 2/1987: 125; VBl.f.dt.u.int.Pol. Sparte Wirtschaftsinf.1985: 238 ff./1987:694 ff. und eigene Berechnungen nach Quelledaten
 real = unter Verrechnung der Steigerung der Lebenshaltungskosten

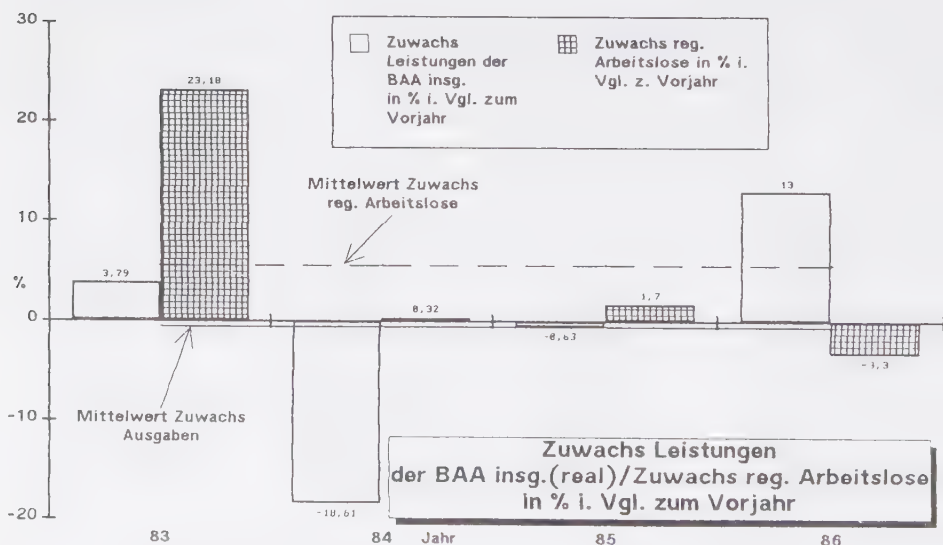
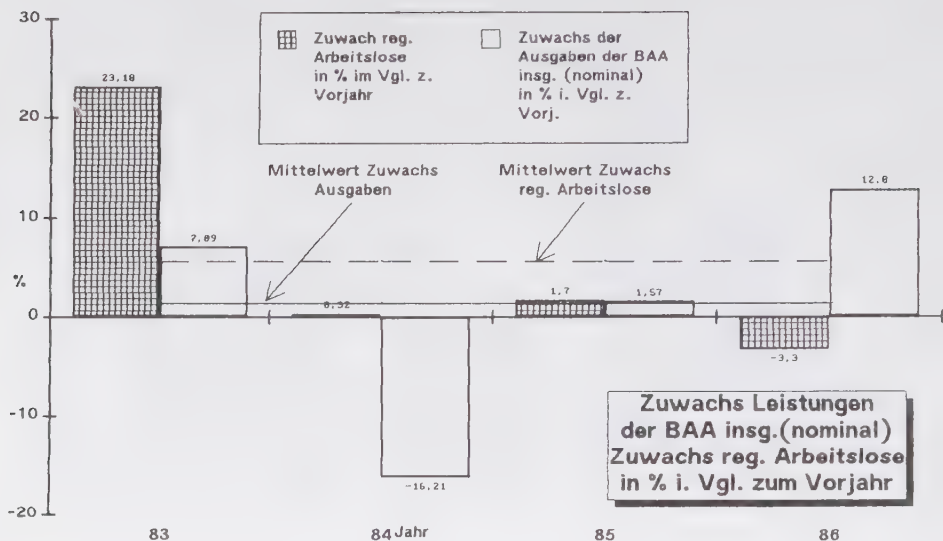
A 20 Fortsetzung:



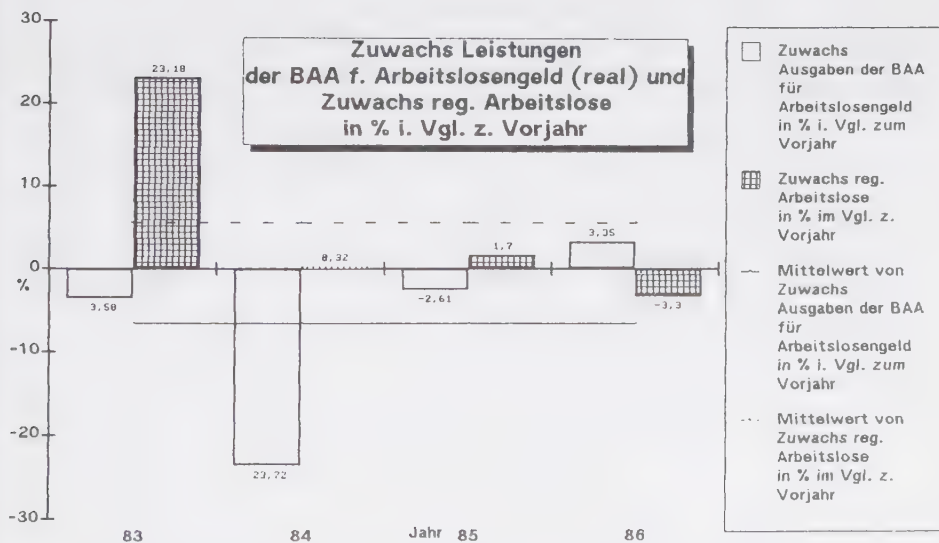
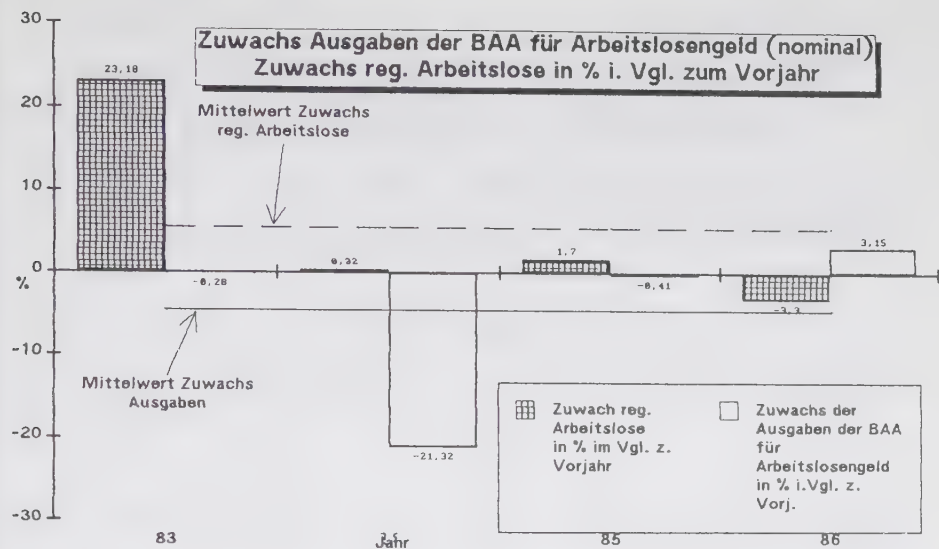
Quelle: Sozialberichte 1983/1986; Wirtschaft und Statistik 2/1986: 136; WSI-Mittlg. 2/1987: 125; Bl.f.dt.u.int.Pol. Sparte Wirtschaftsinformationen 1985: 238 ff./1987: 694 ff. und eigene Berechnungen n. Quelledaten

real = unter Verr. der Steigerung der Lebenshaltungskosten

A 20 Fortsetzung:



Quelle: Sozialberichte 1983 und 1986; Statist. Jahrbuch 1986;
 Bl.f.dt.u.int.Pol. Sparte Wirtschaftsinf. 1985: 238 ff./
 1987: 694 ff. und eigene Berechnungen nach Quellendaten
 real = unter Verr. der Steig. der Lebenshaltungskosten



Quelle: Sozialberichte 1983 und 1986; Statistisches Jahrbuch 1986; Bl.f.dt.u.int.Pol. Sparte Wirtschaftsinf. 1985: 238 ff./ 1987: 694 ff. und eigene Berechnungen nach Quelledaten
real = unter Verr. der Steig. der Lebenshaltungskosten

A 21: Bau-/Wohnungspolitik

1983 (Wohnungspolitische Sofortmaßnahme v. 27.10.1982)

- Sonderprogramm zur Belebung des sozialen Wohnungsbaus und Baunachfrage, Verstärkung der Finanzhilfe um 2 Mrd. DM in 1982 und 1983
- Bausparzwischenfinanzierung 500 Mio DM
- Aufstockung der Mittel für Städtebauförderung um 60 auf 280 Mio DM

1985

- Erhöhung der Mittel für Städtebauförderung um 50 auf 330 Mio

1986

- Aufstockung des Städtebauförderungsvolumens von 330 Mio auf 1 Mrd. DM
- Frühere Ablösung des sozialen Wohnungsbaus aus sozialer Bindung
- zusätzliche Mittel zur Stadterneuerung von 660 Mio DM

	Investive Ausgaben im Bundeshaushalts (in Mrd. DM)			
	1983	1984	1985	1986
Sachinvestitionen	7,67	7,58	7,83	7,57
Finanzierungshilfen	25,48	27,34	27,77	26,94

Quellen:

- BMF (Hg.): Finanzberichte 1983/1984/1985/87 Bonn
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Jahresberichte der Bundesregierung 1982/1983/1984 Bonn
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Sozialbericht 1983 Stuttgart 1984
- ders. (Hg.) 1986: Sozialbericht 1986 Bonn

Lebenslauf

Am 14.8.1958 wurde ich, Ulrich Schneider, als zweites Kind der Eheleute Joseph Schneider, gelernter Buchbinder und Bildereinrahmer, und Franziska Schneider, geb. Hickl, in Oberhausen geboren und röm.-kath. getauft.

1966 wurde ich in die kath. Grundschule "Marktschule" in Oberhausen eingeschult.

1968 wechselte ich zum altsprachlichen "Staatl. Gymnasium", später "Heinrich-Heine-Gymnasium" in Oberhausen, wo ich das große Latein, das Graecum und am 6.6.1977 die allgemeine Hochschulreife erwarb.

Nachdem ich am 12.6.1977 als Kriegsdienstverweigerer anerkannt wurde, leistete ich von November 1977 bis Februar 1979 meinen Zivildienst beim Jugendwerk "Die Brücke" in Oberhausen ab.

Zum SS 1979 schrieb ich mich an der Universität Bonn zum Magisterstudiengang Erziehungswissenschaft mit den Nebenfächern Soziologie und Religionswissenschaft ein.

Zum SS 1980 wechselte ich an die Universität Münster, wo ich mich für den Diplomstudiengang Erziehungswissenschaft immatrikulierte.

Im Februar 1981 legte ich das Vordiplom ab, im März 1984 erwarb ich das Diplom päd..

Zum SS 1984 schrieb ich mich für den Promotionsstudiengang Erziehungswissenschaft mit den Nebenfächern Soziologie und Politikwissenschaft ein. Zum WS 1984/85 wechselte ich im zweiten Nebenfach von Politologie zu Psychologie.

Von April 1984 bis Dezember 1987 war ich als wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Sozialpädagogik, Weiterbildung und empirische Pädagogik des FB 09 der Universität Münster tätig, und seit dieser Zeit auch mit der Abfassung meiner Dissertation, betreut durch Herrn Prof.Dr.D. Sengling, befaßt.

Seit dem 1.1.1988 arbeite ich als Referent für Sozialpolitik und Informationstechnik beim Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V. in Frankfurt.

